

И. В. Максимов

Административные наказания

Издательство
НОРМА



АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАКАЗАНИЯ

И.В. МАКСИМОВ

С любовью и благодарностью
моему отцу Владимиру Ивановичу,
светлой памяти моей матери Руфины Петровны
посвящается

Сведения об авторе

Иван Владимирович Максимов - заведующий кафедрой конституционного и административного права Астраханского государственного технического университета, доктор юридических наук, профессор. Научные интересы сосредоточены в области теории административного права: предмет и источники административного права, генезис правовых основ его регламентации, административно-деликтная юриспруденция.

Рецензенты:

Конин Н.М. - заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор.
Старилов Ю.Н. - заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор.

ВВЕДЕНИЕ

Взятый с принятием Конституции РФ 1993 г. курс на построение правового государства потребовал переоценки концепции административного права, выработки качественно новых подходов к проведению в жизнь основных положений административной политики. Ныне проводимые реформы в правовой системе государства имеют целью достижение такого уровня порядка и стабильности в политической, экономической, социальной и культурной сферах жизнедеятельности общества, при котором права и свободы человека и гражданина, другие социально значимые ценности были бы реально действующими <1>.

<1> См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах, одобренная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. 1789-р // СЗ РФ. 2005. N 46. Ст. 4720. Об идеях проведения административной реформы см.: Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Старилов Ю.Н. Административная реформа в России: на пути к "правовому" или "сильному" государству? // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. N 2. С. 51 - 67.

Очевидно, что в условиях правового государства юридическая ответственность приобретает двойную направленность: во-первых, на защиту прав и свобод личности и, во-вторых, на надежную охрану общественного правопорядка от нарушений. В зависимости от того, насколько полно и точно реализуются требования правовых норм, устанавливающих юридическую ответственность, определяется степень прочности и незыблемости правопорядка в обществе и государстве. Отсюда вполне понятны первые глубокие преобразования в сферах преимущественно гражданско-правовой и уголовной охраны интересов личности, общества и государства.

Известно, что административные правонарушения самые распространенные из всех видов противоправных проявлений, что придает вопросу борьбы с ними особую

значимость. Причем наибольший рост противоправных посягательств на административный порядок приходится на периоды упадка экономической, политической и правовой системы государства, приводящего к ослабеванию функции охраны правопорядка и законности в обществе. При слабости постсоциалистического государства экономическая ситуация, ограниченность сферы уголовно-правового воздействия на разного рода асоциальные явления и доминирование фискальных интересов, пожалуй, не позволяют быстро разрешить внутренние противоречия в России, продемонстрировать готовность государства к существованию в новых условиях. А произошедшие в связи с этим сбои во внутривластном курсе страны свидетельствуют об отсутствии необходимой правовой опосредованности роли государства в социальной системе.

Начавшаяся с 1994 г. и затянувшаяся на длительный период административно-деликтная <1> реформа привела к неоправданному росту количества совершаемых административных правонарушений. Сложилась, по сути, парадоксальная ситуация, когда действующее законодательство об административной ответственности не способно было служить той цели, ради которой оно принималось, - противодействию и профилактике правонарушений, в том числе ввиду крайне неэффективного контроля за качеством управления и за соблюдением законов. В условиях, когда рост числа принимаемых по вопросам административной ответственности законов (причем как на федеральном, так и на региональном уровне) прогрессирует, а соответственно ему увеличивалось количество ведомственных и вневедомственных контролирующих структур, иного и быть не могло. Негативная оценка этому давалась на самом высоком уровне: "Если сопоставить их численность с результатами работы, в частности с динамикой нарушений, с количеством привлеченных к административной ответственности должностных лиц, итог окажется неутешительным" <2>. Смена же ценностных ориентиров российского общества, получивших в конце XX в. воплощение в государственно-правовой идеологии, настойчиво требовала широкомасштабного пересмотра национального административного законодательства. В связи с этим глубокую озабоченность вызывало то, что управленческие отношения продолжали развиваться при социалистических формах регулирования. "Разведенная по углам" правовой системы некогда действенная совокупность правовых средств административно-командного реагирования не могла не только отвечать конституционно установленным ценностям, но и удовлетворять социальным запросам общества.

<1> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 ноября 1994 г. N 354-1 ГД "Об экстренных мерах по усилению борьбы с преступностью и обеспечению личной безопасности граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3319.

<2> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 6 марта 1997 г. "Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" // Российская газета. 1997. 7 марта.

На протяжении многих лет истории человечества произвол, жестокость и слабость власти ярко проявлялись в той сфере общественных отношений, в которой применялись либо не применялись меры именно административной ответственности. "Эффективность государства, - подчеркивалось в одном из выступлений В.В. Путина, - определяется не столько объемом контролируемой им собственности, сколько действенностью политических, правовых и административных механизмов соблюдения общественных интересов в стране" <1>. А без эффективно действующего механизма административной ответственности нормы, регулирующие права и обязанности членов общества, имеют лишь декларативный характер; правоохранительные органы не способны осуществлять принуждение к исполнению обязанностей, восстановление нарушенных прав и наказание нарушителей правовых запретов. Если органы административной юрисдикции проявляют

бессилие в борьбе с правонарушениями либо попустительствуют правонарушителям, то в обществе так или иначе формируется мнение, что многие установленные законом запреты можно безнаказанно обходить, а для защиты своих прав целесообразно прибегать к самоуправству, самосуду, привлекая разные неофициальные "силовые" структуры. Вместе с тем отсутствие реально действующей системы административной ответственности влечет за собой произвол со стороны государства, когда принуждение применяется произвольно, по усмотрению власть имущих. Государственные органы и должностные лица наделены властными полномочиями по привлечению к административной ответственности, применению и реализации санкций за правонарушения. Незаконное и необоснованное использование этих полномочий может нанести существенный урон прежде всего правам и свободам личности.

<1> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 3 апреля 2001 г. "Не будет ни революций, ни контрреволюций!" // Российская газета. 2001. 4 апр.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), работа над которым составила в итоге семь лет, был подписан Президентом РФ 30 декабря 2001 г. <1>, а с 1 июля 2002 г. вступил в силу <2>. Он впитал в себя все то лучшее, что было накоплено советской и российской традициями правотворчества и правоприменения в области административной ответственности. КоАП РФ разрешил многие проблемы унификации мер административной ответственности, и в частности связанные с их единообразным применением к нарушителям. Таким образом, устранены противоречия в регулировании административной ответственности, причем не только федеральными законами, законами субъектов РФ, но и рядом подзаконных нормативных правовых актов.

<1> СЗ РФ. 2002. N 1. Ст. 1; 2008. N 30. Ст. 3604.

<2> См.: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. N 196-ФЗ "О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // СЗ РФ. 2002. N 1. Ст. 2.

Проблемы административной ответственности, связанные с теорией административных наказаний, всегда находились и в сфере различных научных интересов, как общетеоретических, так и отраслевых.

В то же время сущность административного наказания, его правовой природы сквозь призму всей административно-деликтной юриспруденции в лучшем случае раскрывалась на аналитико-терминологическом уровне, что не вносило предельной ясности в решение данной проблемы. Причем последняя усложнялась отсутствием в юридической науке обстоятельного исследования понятия и признаков административного наказания, что было связано не столько с новизной этой терминологии (в свете принятия нового КоАП РФ), сколько с отсутствием вообще в административно-правовой теории и практике достаточной научной проработки категориально-дефинитивного аппарата указанного правового явления.

Настоящий труд представляет собой попытку автора по-новому взглянуть на проблему административных наказаний в праве. В нем автор стремился на основе анализа конституционных и международно-правовых установлений, определяющих свободу отдельной личности в рамках общества, с максимальной полнотой показать специфику административного наказания как выражения реакции государства на административное правонарушение. В работе правоограничительный потенциал административного наказания получает характеристику как выражающий конституционно оправданные уровень и степень необходимого и допустимого в цивилизованном государстве ограничения прав и свобод человека и гражданина. Тем самым в научном плане

административное наказание впервые рассматривается с позиций "человеческого измерения".

Вместе с тем не только само административное наказание, но и известное разнообразие его видов, а также наличие существенных различий между видами наказания позволили по-новому увидеть совокупное значение административного наказания, условия и порядок его применения, а самое главное - степень его сравнительной репрессивности. Это касается, в свою очередь, переориентации и упорядочения всей политики государства в области административных наказаний, правильного проецирования ее вектора в плоскость правотворческой, правоприменительной деятельности и обстоятельного исследования в науке административного права.

Специфику настоящего исследования отражают также подробный анализ категории "административное наказание", проведенный исходя из характеристики причин и условий развития данной категории, выявление ряда вытекающих из этого анализа существенных характеристик, последующее обобщение и систематизация которых позволили сформировать научно обоснованную систему административных наказаний в ее гносеологической и онтологической связи с другими мерами административного принуждения.

Автор надеется, что ему удалось выстроить целостную картину мер юридической ответственности за нарушение правил административно-правового характера, выявляя и интегрируя элементы, присущие понятию "административное наказание". Представляется, что заключающаяся в них характеристика будет способствовать более глубокому познанию содержания института административных наказаний, в котором нашел свое выражение ряд гуманистических ценностей правового государства, что формирует адекватное представление о назначении указанных мер в механизме государственно-властной деятельности, а также совершенствованию правотворческой, практической деятельности органов государственной власти.

Полагаем, в равной мере и то и другое послужит прочной основой развития правовой мысли по тематически определенным данным исследованием проблемам и дальнейшей институционализации административных наказаний в праве.

Глава I. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРИНУДИТЕЛЬНАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ (МЕТОДОЛОГО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ)

§ 1. Убеждение и принуждение как методы управленческой деятельности: понятие, содержание и отличительные особенности

В действующей системе властных отношений наличествуют совершенные и адекватные средства воздействия на социальные процессы, характер которых во многом зависит от степени (способности) адаптации этих процессов к властной воле. В административных (собственно-властных) отношениях указанные средства именуется методами, т.е. приемами целенаправленного юридического воздействия, - методами управления. Предварительно заметим, что в общепринятом понимании метод представляет собой набор инструментария, посредством которого достигается практическое воздействие на общественные отношения или чего-либо еще. Данное определение существенно расширяет круг методов, предшествующих, сопутствующих и последующих управленческим отношениям. К примеру, метод правового регулирования в качестве объекта своего воздействия "избирает" определенную группу (сферу) общественных отношений, т.е., по сути, сам характер связей субъектов таких отношений. Метод же управления специфичен: он призван воздействовать непосредственно на волю, поведение того или иного участника общественных отношений как социальную действительность; используется субъектами управленческих отношений для решения стоящих перед ними повседневных (практических) задач. "Как и всякое управленческое воздействие, методы управления, - пишет Ю.Н. Старилов, - обеспечивают должный порядок в системе управления; они имеют организующий характер и упорядочивают происходящие в системе управления процессы" <1>. Метод управления является собственным инструментарием субъекта власти, в то время как другие методы используются гораздо большим числом участников общественных отношений и могут распространяться в том числе и на указанные субъекты. Убеждение и принуждение являются универсальными методами любой деятельности.

<1> Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж, 2001. С. 32.

Цель и убеждения, и принуждения одна - подчинить и удержать волю подвластного в сфере определенных властных притязаний, но различны средства и степень их воздействия. Рассмотрим особенности каждого из этих методов. Оговоримся, что вопрос о соотношении и роли методов принуждения и убеждения в управленческой деятельности исследовался как в философской, так и в юридической литературе. Опираясь на достигнутые результаты исследований в данной области, остановимся лишь на вопросах, которые требуют уточнения и обобщения, имеющие непосредственное отношение к теме настоящей работы.

Убеждение как метод властного воздействия носит с позиции объекта управления относительно-позитивную нагрузку, является упреждающим средством реализации управленческих задач и функций, призвано стимулировать должное поведение участников управленческих социальных отношений путем проведения мероприятий преимущественно морального воздействия <1>. Убеждение является либеральным приемом воздействия на сознание подвластного субъекта, поскольку предполагает на основе вербального, воспитательного <2>, организационного, поощрительного или иного

созидательного акта добровольное и сознательное восприятие им целесообразности императивно-предписываемого характера деятельности. С этих позиций заслуживает внимания характеристика некоторыми учеными метода убеждения как лишь психического воздействия, в результате которого властная и подвластная воли будут совпадать <3>, не найдя открыто выраженного ни психологического, ни физического противодействия со стороны подвластного <4>.

<1> В данной связи обращаем внимание на неточность позиции П.Е. Недбайло, по мнению которого "убеждение заключается в формировании у многих людей правильных взглядов и чувств о необходимости добровольного выполнения предписаний, правил и норм..." (Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 497). Такое определение не вносит ясности в понимание убеждения как внешне выраженного воздействия; оно характеризует скорее результат такого воздействия - психоэмоциональную реакцию и установку лица.

<2> В данной связи подчеркнем недопустимость отождествления воспитания и убеждения. На неоправданную ошибочность такой логической операции обращал внимание еще И.С. Самощенко, который указывал, что воспитание есть цель всей работы по обеспечению общественной дисциплины, а "убеждение, принуждение и т.п. - средства достижения этой цели" (Самощенко И.С. Содержание убеждения и принуждения в социалистическом государстве // Советское государство и право. 1967. № 2. С. 13).

<3> Интересная мысль по этому поводу изложена в юридической литературе: "в результате такого воздействия убеждаемый воспринимает волю убеждающего как свою собственную, у него формируются взгляды, соответствующие взглядам убеждающего" (Козюбра К.И. Убеждение и принуждение в советском праве на современном этапе коммунистического строительства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1968. С. 6 - 7).

<4> Подробнее об этом см.: Байтин М.И. Государство и политическая власть (теоретическое исследование): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. С. 8; Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М., 2001. С. 49 - 50; Кейзеров Н.М. Власть и авторитет. Критика буржуазных теорий. М., 1973. С. 45.

Принуждение как метод управленческой деятельности вторичен, но не зависим от убеждения в процессуальном контексте, поскольку они явления одного уровня и порядка. При принуждении воля подвластного не поступательна: не предполагает выбора соответствующей его убеждениям модели поведения; причем для самого субъекта управления внутренние убеждения подчиненного уже не имеют и не должны иметь какого-либо решающего значения. Принуждение, таким образом, традиционно <1> вспомогательный метод воздействия, используемый в силу нерезультативности убеждения, и такое фактическое состояние, которое "исключает решение человека из цепи детерминации" <2>, ибо данный метод не допускает выбора принуждаемым поведения и, следовательно, выбора между исполнением и неисполнением обязанности. В связи с этим принуждение как властно-обязывающее воздействие на принуждаемого сопряжено с навязыванием властной воли подвластным лицам, подавлением у них мотивов антиобщественного характера (психический аспект) и с возможностью реализации санкции императивного предписания (физический аспект). Оно всегда противоречит (частично или полностью) воле принуждаемого, имплицитно вписывается в систему его представлений и требует подчинения велениям, с которыми он внутренне или внешне не согласен, и тем самым отличается от убеждения.

<1> Для усиления данной аргументации добавим также, что еще в первой половине XX в. С.М. Берцинский указывал на то, что в отличие от буржуазного административного права в советском все основные службы государства осуществляют регулятивно-положительное управление, а применение принуждения имеет вспомогательный и

временный характер (см.: Берцинский С. Предмет советского административного права и метод его изучения // Проблемы социалистического права. 1939. N 2. С. 66 и след.).

<2> Ребане И. Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советский правопорядок // Труды по правоведению: Учен. зап. Тартуского гос. ун-та. Вып. 182. Тарту, 1966. С. 180.

Принуждением в широком, а точнее, общем (абстрактном) смысле можно признать и состояние вынужденного подчинения личности правилам общежития, любой запрет или обязанность. Однако в этом смысле оно не имеет решающего воздействия на сознание подвластного; здесь нет ответа на вопрос о том, в силу каких (внутренне добровольных или внешне побудительных) мотивов он подчиняется общественному регламенту. Поэтому принуждение (в отличие от убеждения) должно быть наличным (способным неминуемо, немедленно воздействовать негативным образом на личность), непосредственным (конкретным) и реальным (действительным), причем форма его выражения не имеет принципиального значения <1>.

<1> Полагаем необходимым обратить внимание на неопределенность позиции В.М. Горшенева о том, что "основное назначение метода принуждения состоит в том, чтобы угрозой наступления невыгодных последствий предотвратить нарушение установленных правил" (Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 73). Данное определение функционального назначения метода принуждения приложимо скорее к методу убеждения или в лучшем случае к чрезмерно широкой трактовке метода принуждения, поскольку оно не отвечает критериям наличности, непосредственности и реальности принуждения как фактического государственно-властного воздействия.

В общетеоретическом смысле границы между этими двумя главными методами властного воздействия как общесоциального явления пока еще зыбки и требуют дополнительного научного обоснования <1>. Убеждение и принуждение как методы управления взаимопроникновенны - они "два взаимосвязанных "полюса" единого целого" <2>: возможность принуждения формирует убежденность подвластного, а само принуждение обосновывает необходимость его подчинения воле управляющего субъекта, т.е. являются механизмами обеспечения должного поведения и порядка. Причем убеждение воздействует на людей через воспитание общественно необходимых внутренних побуждений, стремлений человека, а принуждение - на внутренние побуждения человека через его действия <3>.

<1> Поэтому заслуживают также отдельного внимания позиции ученых, которые наряду с методами убеждения и принуждения выделяют и другие новые методы управленческой деятельности, например поощрения (стимулирования) (см. подробнее: Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права / Под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1978. С. 4 - 7; Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. С. 74 - 75; Лазарев Б.М. Компетентия органов управления. М., 1972. С. 37; Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М., 1962. С. 40 - 46; и др.).

<2> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1996. С. 254. Аналогичной, по сути, позиции придерживается и Н.М. Конин, считая, что "практически ни один метод не применяется изолированно. Все они, как правило, используются комплексно, во взаимосвязи друг с другом" (Конин Н.М. Организационно-правовые основы государственного управления социалистическим общественным производством (административно-правовое исследование): Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1977. С. 267).

<3> См.: Хайкин Я.З. Структура и взаимодействие моральной и правовой систем. М., 1972. С. 240.

Не отрицая, что метод убеждения в управленческой деятельности будет постепенно доминировать, надлежит признать сопутствующей этому роль принуждения. Она, как правильно подчеркивают ряд ученых, не будет заключаться в сужении сферы принуждения по пути сокращения сферы его императивно-позитивного регулирования <1>. Принуждение как метод властвования должен характеризоваться таким образом, чтобы использоваться не как инструмент прямого воздействия, т.е. физического, а косвенного - психического воздействия. Иными словами, принуждение должно воздействовать на волю подвластного прежде всего посредством убеждения его в возможности применения принудительных мер. Еще в IV в. до н.э. греческий философ Демокрит писал: "...тот, кто воспитывает... убеждением и доводами рассудка, окажется лучше, чем тот, кто применяет закон и принуждение" <2>.

<1> См.: Козюбра Н.И. Указ. соч. С. 14; Ребане И. Указ. соч. С. 41; Хангельдыев Б.Б. Сужение сферы административного принуждения и применения административного наказания - закономерность в развитии социалистических общественных отношений // Учен. зап. Сverdл. юрид. ин-та. 1964. Вып. 4. С. 113 - 154.

<2> Цит. по: Кудрявцев В.Н. Право как элемент культуры // Право и власть. М., 1990. С. 242.

В последнее же время все более преобладает не только тенденция, но и оценка эффективности власти в зависимости от ее способности обеспечить баланс между убеждением и принуждением в правореализующей сфере. Следовательно, принуждение как метод управления понимается как исключительный. Его роль обретает более осязаемый характер именно в разумном, комплексном и избирательном сочетании с методом убеждения <1>, это придает вопросу его научной проработки не менее актуальное значение.

<1> В данной связи не потерявшим своей актуальности является широко цитируемое в научной литературе высказывание В.И. Ленина о том, что "прежде всего мы должны убедить, а потом принудить" (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 54). Жизнеспособность данного принципа отражается и в современной научной литературе. Как правильно указывает Г.В. Атаманчук, "важно не противопоставлять методы управленческой деятельности, а применять их комплексно, избирательно, в соответствии с обстоятельствами, характером ситуаций и уровнем поведения людей" (Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 177 - 178).

Таким образом, принуждение как метод властного воздействия на субъект предполагает создание такого состояния, при котором воля подчиняемого не столько внутренне или внешне противостоит воле подчиняющего, сколько в принципе исключается из числа факторов, имеющих решающее ad hoc (для ситуации подчинения) значение <1>, что требует не меньших усилий со стороны субъекта власти по организации адекватных ситуации подчинения условий.

<1> В данном контексте воля подчиняемого интерпретируется как его отношение к ситуации подчинения, иначе говоря, субъективная оценка, выраженная в желании (что менее вероятно, но возможно) либо нежелании подчиниться велениям субъекта власти. Поэтому отсюда не следует вывод о том, что принуждение как метод властного воздействия применяется без учета воли подчиняемого как его отношения к обстоятельствам, послужившим основанием (предлогом) принуждения (вины).

§ 2. Государственное принуждение: понятие, особенности и общие вопросы специализации

В общепринятом понимании принуждение - управленческое воздействие, имеющее место в отношениях общесоциального формата. Поэтому в обществе существует множество разновидностей принуждения: физическое, психологическое, семейное, педагогическое, общественное, экономическое, внешнеэкономическое, государственное и т.д. Принудительные меры могут применяться как к индивидуальным, так и к корпоративным субъектам общественных отношений. Но нас интересует принуждение прежде всего как управленческое воздействие в контексте государственно-властной деятельности в той мере, в какой это позволяет раскрыть суть административного наказания. В данной связи принуждение с позиций отечественной юриспруденции рассматривается непосредственно как средство охраны государственно-организованного порядка, как метод государственной деятельности, осуществляемой на основе юридических норм.

Огосударствленное принуждение, включая универсальные характеристики принуждения как метода управления, наполняется собственным содержанием, выводимым на основе выявления общего знаменателя его отраслевых установок. Характеристике принуждения как метода государственного управления и его роли в обеспечении государственно-властных предписаний посвящен ряд содержательных академических трудов, что освобождает от необходимости изложения всех аспектов этого явления.

В основе истоков определения государственного принуждения лежат признаки, вытекающие из основных характеристик государства, которые достаточно популярно рассматриваются в государствоведческой литературе <1>. Государство, как автономно действующий социально-политический организм, призвано удерживать своих подданных (граждан) в рамках определенных им же правовых установлений. Такое сдерживание, будучи предопределенным для целей максимального удовлетворения прав большинства членов государственно-организованного общества, осуществляется посредством установления их обязанностей, подкрепленных к тому же реальными государственными механизмами их выполнения. Располагая мощным средством социально-властного воздействия на членов указанного общества, государство обладает исключительной монополией на их применение, причем не без предварительного конституционного согласия легитимной части своего народа - носителя суверенитета и единственного источника власти.

<1> См.: Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 39 - 43; Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении. М., 1998. С. 17 - 27; Политико-правовые ценности: история и современность / Под ред. В.С. Нерсесянца. М., 2000. С. 136 - 149; Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. С. 85 - 106.

Таким образом, сосредоточив определенную часть своих социально-властных ресурсов на цели рациональной организации и функционирования всех необходимых ему структур, государство призвано обслуживать вместе с тем жизненно важные потребности общества. Такая социальная обусловленность и причинность адекватного реагирования на запросы как самого государства, так и общества предвосхитили обоснование существования властного принуждения на счету у государства. Таким образом, государственно-властное принуждение получило *raison d'être* свое существование от государства как выразителя объективных интересов и потребностей экстерриториального населения. Вместе с тем, опираясь на государственный авторитет и реальную мощь государственного аппарата, государственное принуждение поставлено на охранительную основу - защиту правовых установлений государства.

Отсюда известным признаком государственного принуждения является то, что оно осуществляется в связи с неправомерным деянием и обусловлено "конфликтом между государственной волей, выраженной в норме, и индивидуальной волей лиц, нарушающих ее" <1>, а также в силу общественной, государственной необходимости либо в иных позитивно-значимых целях <2>. Указанное принуждение применяется только к конкретно определенным субъектам права, волю которых необходимо подчинить властному велению (объектам принуждения), что, кстати, отличает его от метода убеждения. Государственное принуждение опирается на нормативное положение и осуществляется посредством правоприменительных решений властвующего; имманентно государству и только на нем "завязан" вопрос применения принудительных мер. Иными словами, государственное принуждение характеризуется как способ обеспечения правопорядка, применяемое строго на правовой основе, как правило, специально уполномоченными государством органами, только к конкретным субъектам права в связи с их неправомерными действиями либо в силу общественной, государственной необходимости, путем принятия актов применения права.

<1> Бахрах Д.Н. Виды административного принуждения // Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности: Учен. зап. ВНИИСЗ. Вып. 5. М., 1965. С. 92. Автор в принципе занимает категорическую позицию, утверждая, что меры административного принуждения могут применяться лишь при наличии правонарушения. Такая позиция, кстати, не лишена поддержки в научных кругах (см., например: Попов Л.Л. Убеждение и принуждение: организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции / Науч. ред. Ю.М. Козлов. М., 1968. С. 13; Студеникина М.С. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968. С. 7 - 8; Фарукшин М.Х. Вопросы общей теории юридической ответственности // Правоведение. 1969. N 4. С. 2 - 30).

<2> В научной литературе преобладает позиция, согласно которой допускается принуждение не только в связи с правонарушениями, но и для целей достижения объективных результатов. См., например: Базылев Б.Т. Социальное назначение государственного принуждения в советском обществе // Правоведение. 1968. N 5. С. 34; Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 142 - 143; Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., 1978. С. 136 - 137; Лейст О.Э. Санкции в советском праве. С. 23 и след.; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2003. С. 448; Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву / Науч. ред. И.А. Галаган. Воронеж, 1991. С. 22, 24, 37, 46.

Из данного в юридической литературе определения государственного принуждения очевидно, что ему придается правовой характер. Такой характер государственного принуждения неслучаен; он во многом предопределен правообразующей (правоустанавливающей) и правообусловленной <1> ролью государства. Поэтому с позиций достигнутого уровня правосознания небесспорной представляется поправка Д.Н. Бахраха о том, что корректнее говорить об административно-правовом принуждении (как разновидности государственного принуждения), поскольку история СССР и многих других стран показывает множество примеров неправового принуждения (насилие, произвол) <2>, в том числе и по политическим мотивам <3>. Полагаем, что это не более чем терминологически перегруженная поправка, лишенная какого-либо деонтологического (логико-нормативного) смысла. В ее основе лежат скорее стереотипы противопоставления личности и государства, что в конечном счете не способно обосновать эффективности принуждения в любых его проявлениях <4>. Еще Н.М. Коркунов в свое время писал, что "в сколь-нибудь развитом юридическом быту допускается осуществление принуждения только со стороны общественной власти.

Таково по крайней мере общее правило. Затем и органы власти должны пользоваться принуждением только для осуществления правомерных требований. В силу этого нормальный порядок вещей в современных культурных обществах такой, что принуждение служит исключительно праву" <5>. По меткому же высказыванию О.Э. Лейста, "осуществление принуждения вне права (хотя бы и для защиты права) уже означает нарушение тех стабильности и порядка в обществе, которые являются целью права" <6>. Иными словами, неправовое принуждение не есть государственное принуждение (это касается и отраслевых видов государственного принуждения) в истинном смысле этого слова: произвол и насилие не вписываются в формат государственного принуждения, правовой характер которого является его имманентным признаком.

<1> На данный счет Ф.В. Тарановский писал: "...чтобы внушить подданным беспрекословное повиновение праву не за страх, а за совесть и чтобы сообщить юридическим нормам устойчивость, государственная власть из разумного расчета сама подчиняется действию ею же устанавливаемого права. Благодаря этому право приобретает обязательность двустороннюю - и для подвластных, и для самой власти" (Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. С. 513).

<2> См.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М., 2006. С. 381.

<3> Сущность силового воздействия - принуждения согласно классическому определению по Р. Бирстедту заключается в "уменьшении, ограничении, закрытии либо полном уничтожении альтернатив в социальном действии одной личности или группы другой личностью или группой" (цит. по: Deutsh K.W. Politics and Government: How People Decide their Fate. Boston, 1980. P. 27).

<4> На этот счет в юридической литературе высказывается мнение, что "в государстве как правовой корпорации человек должен видеть не своего оппонента или стоящего над ним властителя, а свою обособившуюся правовую сущность. У него нет другой такой корпорации, где его правовые качества, а равно правовые качества иных лиц могли бы раскрыться, само право также не может существовать вне этой корпорации" (Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. СПб., 2004. С. 367).

<5> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 102.

<6> Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 60. С другой стороны, "принудительное осуществление нормативных предписаний, не соответствующих праву как мере свободы, означало, - как правильно пишет Л.Н. Завадская, - диктат, насилие над самостоятельными субъектами... отношений и не могло привести к формированию мотивации позитивного поведения, деятельности" (см.: Завадская Л.Н. Механизм реализации права. М., 1992. С. 56).

В правовом государстве государственное принуждение обеспечивает исполнение индивидуального акта власти, опирающегося на нормативное положение, на общее правило, при уклонении от добровольного исполнения этого веления <1>; в то же время сама нормативность права неразрывно связана с возможностью государственного принуждения к исполнению его предписаний <2>. Таким образом, государственное принуждение "является правовым, так как оно осуществляется на основе норм права, с учетом строгого соблюдения законности, и этим предупреждается возможность произвола в деятельности органов, исполняющих властно-принудительные функции" <3>.

<1> Подробнее об этом см.: Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). С. 42 - 44.

<2> Обоснование такой необходимости было характерно как для западных представителей правового этатизма, так и для отечественной школы правоведения, где указанное соотношение было поставлено на взаимную основу. Вспомним в этой связи знаменитое ленинское выражение "Право есть ничто без аппарата, способного

принуждать к соблюдению норм права" (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 99). Указанная принципиальная "связка" может быть продемонстрирована также высказыванием В.М. Баранова: "Отсутствие возможности принуждения при нарушении установленных государством прав и обязанностей с большей вероятностью может привести либо к ненадлежащей реализации правовой нормы, либо к ее неосновательному неприменению в конкретных случаях" (Баранов В.М. Указ. соч. С. 49). Несколько архаическим образом об этом же говорил Е. Хебель: "Подлинно фундаментальное *sine qua non* (непременное условие. - И.М.) права в любом обществе... это легитимное применение физического принуждения со стороны общественно уполномоченного органа. Право имеет зубы, которые в случае необходимости могут кусать, хотя они не всегда обязательно обнажены" (цит. по: Тихонравов Ю.В. Основы философии права: Учеб. пособие. М., 1997. С. 316).

<3> Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. С. 20.

Правовой характер Российского государства вызвал к жизни демократические и социально-политические механизмы распределения основных государственно-властных функций. Государство, моделируя свою деятельность правовыми способами, руководствуется принципами удержания и рассредоточения своих властных полномочий на различные органы государственной власти, обеспечивающие проведение единой общегосударственной политики. В частности, принцип "разделенных" властей, учреждающий распределение государственных задач и отнесенный ст. 10 Конституции РФ к основам конституционного строя России, предусматривает осуществление государственной власти в России на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Как в организационном, так и функционально-правовом смысле принцип разделения ее властей констатирует не только и не столько организационное обособление указанных ветвей власти, сколько разделение единых общегосударственных задач государства на функционально-обособленные блоки. Опосредуя осуществление государственной власти правовыми формами деятельности, в правовом государстве реализация основных общегосударственных задач распределена по трем основным направлениям: законотворчество, правоприменение и правовая охрана. Такое распределение во многом является принципиальным, но не абсолютным.

Связывая вышеизложенное с основной идеей настоящего параграфа, следовало бы отметить, что и при осуществлении триединой государственной власти связь органов государства с государственным принуждением опосредуется зависимостью от их функциональной роли (предназначения) в государственном механизме. Связь законодательной власти государства с государственным принуждением обусловлена необходимостью его облачения в правовые формы; исполнительной власти с государственным принуждением - необходимостью реального использования такого принуждения в установленных правовых случаях и формах <1>, а судебной власти с государственным принуждением - как необходимостью судебного санкционирования, так и осуществления контроля за конституционностью, законностью и правомерностью реализации органами исполнительной власти правовых возможностей по государственному принуждению <2>. Отсюда следует вывод о том, что сами средства реального государственного принуждения находятся в руках исполнительной власти и что реализация такого принуждения связана с управленческой деятельностью органов исполнительной власти, что общепризнанно в юридической литературе.

<1> Причем, как следовало бы правильно понимать, государственное принуждение в "руках" исполнительной власти в соответствии с принципом разделения властей обусловлено функцией государственного управления, осуществляемой органами исполнительной власти, обеспечивающей целостность всего государственного механизма, в том числе посредством исполнения решений органов законодательной и судебной

власти (см.: Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга вторая. С. 32 - 33).

<2> Здесь же, как правильно считает Ю.Н. Старилов, наиболее целесообразна система специальных судов, осуществляющих контроль за деятельностью исполнительной власти. Признавая в качестве таковой административную юстицию, он отмечает, что она "призвана также осуществлять контроль за функционированием исполнительной власти, реализуя принцип разделения властей", причем они должны быть "отделены как от исполнительной власти, так и от общих судов" (см.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 34).

Правовая природа государственного принуждения вызвала также необходимость в отраслевой специализации принудительных мер. Подобно тому как решается вопрос относительно деления российской правовой системы на отрасли, в праве и юридической литературе решен вопрос о специализации мер государственного принуждения по критерию основания и процедуры их применения. Будучи непосредственно связанным с нормами права и ввиду необходимости их обеспечения, виды государственного принуждения производны от сложившихся отраслей права. Отсюда, учитывая классическую (отраслевую) структуру российской правовой системы и ее известное воздействие на характер, содержание и пределы государственно-властных полномочий, общепринято делить государственное принуждение на следующие виды: уголовное, административное, гражданско-правовое, дисциплинарное, процессуальное. Сюда же, к числу видов государственного принуждения, следовало бы отнести также и собственно государственно-правовое (конституционно-правовое) принуждение, получившее свое закрепление в практике органов конституционного правосудия <1> и проходящее в настоящее время завершающую стадию становления <2>. Причем уникальность такого принуждения видится в том, что его объектами признаются не только традиционные субъекты общественных отношений, но и само общество, государство <3>, с чем нельзя не согласиться.

<1> См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 21 сентября 1993 г. N 3-2 // ВКС РФ. 1994. N 6; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. N 28-П // СЗ РФ. 1998. N 52. Ст. 6447.

<2> Подробнее об этом см.: Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: Проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 9 - 32; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 109 - 138; Лучин В.О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 60 - 76.

<3> Применительно к такому выражению конституционно-правового принуждения, как ответственность, Б.С. Эбзеев заключает, что "нужно оттенить еще один аспект проблемы: ответственность, в том числе конституционная, носит двусторонний характер - не только личность несет ответственность перед обществом и за общество, но и общество... несет ответственность перед личностью и за нее". Аналогичное соотношение наблюдается и во взаимоотношениях личности и государства (см.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 213 - 214).

Отраслевые меры государственного принуждения являются составной частью присущего соответствующей отрасли права механизма регулирования, и они всецело подчинены характерным для конкретной отрасли принципам, функциям и методам регулирования, определяющим юридическое содержание отрасли права и отраслевого

принуждения в частности. Вместе с тем научное обоснование каждого вида отраслевого принуждения не цель текущей работы, а задача юристов соответствующей специализации; направление же нашего исследования указывает на такой вид государственного принуждения, как административное. Логика такого выбора проста и может быть выражена следующей формулой. Центральными методами властной деятельности являются убеждение и принуждение. Управленческая деятельность может использовать в качестве своего инструментария и другие методы, связанные с управлением вообще, но без возможности использовать в качестве методов убеждение и принуждение она не будет властной, т.е. управленческой в собственном смысле этого слова. Управленческие же отношения (властеотношения) - суть предмета административного права, и, следовательно, административное принуждение есть следующий объект рассмотрения.

§ 3. Административное принуждение: понятие и его характерные черты

Административное принуждение как разновидность принуждения вообще и государственного принуждения в частности безусловно вообрало в себя черты последних, но уже с учетом отраслевых установок. В отличие от принуждения как метода управления административное принуждение не только наполняется властно-техническими средствами и приемами (инструментарием), но и получает материальное и процессуальное оформление (регламентацию), большие организационно-цивилизованные очертания уже как правовой институт. В рамках такого института не только определяются формальный и процессуальный аспекты принуждения, но и выявляются (уточняются) надлежащие с позиций установленного в обществе порядка субъекты и объекты принудительного воздействия <1>. Если при принуждении как методе управления в силу разнородности субъектов управленческого воздействия возможны как легальные (правовые), так и нелегальные (неправовые) средства и приемы, то административное принуждение - монополия государства, причем его властные притязания в принципе находятся в поле правового притязания.

<1> Вопросы институирования административного принуждения в данной работе специально не рассматриваются. Однако представляется возможным по этой проблеме высказать ряд общих суждений. В теории права преобладает совокупное понимание такого соотношения, что подотрасль права представляет собой образованную в рамках наиболее крупных отраслей права совокупность правовых институтов, имеющих определенную родовую обособленность, а институт - устойчивую группу правовых норм, регулирующих в рамках отрасли определенную разновидность общественных отношений (см.: Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. М., 2005. С. 562 - 563; Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 311 - 312; Поляков А.В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций. СПб., 2003. С. 718 - 719). Как известно, административное право регулирует разнообразные общественные отношения, что предопределяет необходимость проведения определенной систематизации правовых норм, которая обеспечивала бы, с одной стороны, единство однородных групп этих норм и, с другой стороны, соответствующую их дифференциацию. Единство однородных или, точнее говоря, регулирующих однородные общественные отношения норм административного права достигается группировкой их в самостоятельные правовые институты, например институт административного принуждения. Такой институт административного права объединяет все нормы, касающиеся этой сферы исполнительно-распорядительной деятельности, что создает большие практические удобства. Данный институт административного права служит также базой для частичной кодификации административно-правовых норм.

Отличия административного принуждения от государственного менее ощутимы, но все же имеются. Государственное и административное принуждение различны между собой лишь по количественному, а не по качественному показателям: они явления разного уровня и соотносятся друг с другом как целое и часть. Государственное принуждение, будучи правовым, растворяется по направлениям отраслевой специализации - сферам государственно-властной деятельности и в усеченном количественном значении (определенном знаменателе) наполняет их таким правовым инструментарием, характер и совокупность которого соответствуют сущности и объему отраслевого регулирования. Если брать всю систему принудительных мер государственного управленческого воздействия и сравнивать ее с системой мер административного принуждения, то можно обратить внимание на одну отличительную особенность: большинство мер чисто государственного принуждения трансформировалось в систему мер административного принуждения без каких-либо значительных изменений в количественном плане. Отсюда большая часть принудительных мер государственного воздействия используется именно в сфере административных правоотношений, что, собственно, и отражает одну из существенных характеристик административного принуждения.

Не только количественные, но и качественные различия административного принуждения отчетливо просматриваются в процессе его сопоставления с другими отраслевыми видами принуждения.

В отличие от других отраслевых видов государственного принуждения административное принуждение:

- применяется не только в качестве реакции государства на правонарушение, но и в целях их предупреждения, пресечения (критерий объема, пределов воздействия). Иными словами, реализацию этих мер административного принуждения можно рассматривать как выходящую за пределы административной ответственности, в то время как все меры принуждения других отраслей права применяются только в связи с правонарушением, т.е. в контексте соответствующего вида юридической ответственности. Такая специфика применения административного принуждения вытекает из особенностей управленческих отношений - их динамичности и повсеместности, предполагающих тождественную аргументацию.

Эффективность как принцип управленческих отношений подразумевает реальность, оперативность и качественную действенность полномочий субъектов административно-властных отношений. Удачное и, конечно, вполне естественное наложение указанного принципа на управленческие отношения предполагает непосредственное и оперативное участие в них субъекта властного воздействия. Достигнутый уровень развития общественных отношений в сфере государственного управления свидетельствует о необходимости и актуальной востребованности гибких и порой жестких средств волевого воздействия на участников административно-властных отношений не только ввиду их неправомерных деяний, но и в связи с решением повседневных задач управления. Сами же задачи административно-правового регулирования не ограничиваются ретроспективными правовыми отношениями, они имеют к тому же очевидную ориентацию и на реализацию позитивных обязанностей подвластного субъекта. Например, для целей государственной необходимости органы управления применяют административное принуждение и в тех случаях, когда достижение указанных целей невозможно ординарными средствами воздействия и не обязательно связано с неправомерными действиями подвластного (поскольку следует презюмировать, что не всякое неисполнение позитивной обязанности признается правонарушением). Таким образом, соотношение мер административного принуждения и административных наказаний можно рассматривать как соотношение целого и части;

- имеет преимущественно внесудебный характер (критерий субъекта воздействия). Правом применения мер административного принуждения пользуется множество административно-юрисдикционных органов, на которые государством возложена

обязанность охранять и обеспечивать надлежащий порядок общественных отношений несудебными способами. Подчеркивая преимущественно лишь несудебный характер административного принуждения, следовало бы обратить внимание на небыстречность выводов К.С. Бельского, который характеризует такое принуждение как "словесно-психологическое и физическое воздействие органов исполнительной власти" <1>, хотя не отрицаем его же позицию о том, что административное принуждение может выступать одним из определяющих свойств института исполнительной власти <2>;

<1> Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые "Лазаревские чтения") // Государство и право. 2000. N 10. С. 18. Между тем следовало бы оговориться, что еще в первой половине XX в. административное принуждение осуществлялось именно и только административными органами и это являлось единственной определяющей чертой такого принуждения. А.И. Елистратов недвусмысленно указывал на то, что "возможность для администрации прибегать к принудительным мерам по собственному почину, без предварительного судебного постановления, устанавливающего закономерность данного требования, называется административным принуждением" (Елистратов А.И. Очерк административного права. М., 1922. С. 101).

<2> См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 31.

- применяется как к физическим, так и к юридическим лицам (критерий объекта воздействия). Меры административного принуждения могут применяться к лицам как в связи с совершением ими правонарушений, так и без такового (в целях, например, предупреждения опасных последствий при природных и техногенных бедствиях);

- реализуется вне организационного соподчинения (критерий связи субъекта и объекта подчинения). Оно осуществляется субъектами, наделенными публично-властными полномочиями в отношении любых организационно не подчиненных им субъектов;

- применяется в основном в порядке оперативного воздействия (реагирования). Реализация мер административного принуждения осуществляется по более упрощенному, усеченному в отличие от судебного сценарию (процессуальный критерий);

- применяется на основании и в порядке, предусмотренных административным, административно-процессуальным законодательством и смежными с ним другими отраслями законодательства (формальный критерий).

Таким образом, административное принуждение (в отличие от других отраслевых видов государственного принуждения) можно охарактеризовать как определенный административным законодательством вид государственного принуждения уполномоченными на то органами управления (должностными лицами) физических и юридических лиц ввиду совершения ими правонарушения либо в условиях общественной, государственной необходимости для эффективного и оперативного достижения исключительно позитивно-значимых (общественно полезных) целей.

Как следует из данного определения, административное принуждение имеет негативное выражение лишь в тех ограничениях, которые материализуются в конкретных мерах, но обусловленное позитивными целями. Это оправдано как с позиций общего характера государственной административной политики, так и с точки зрения того, что административное принуждение является следствием не только противоправного уклонения, но и ситуаций (обстоятельств), не зависящих от человеческой воли <1>. Сущность такого принуждения находит свое выражение в опосредованной деятельности компетентных органов и должностных лиц, осуществляющих управленческое воздействие на позитивные и негативные правоотношения, и материализованной в праве властно-обязывающей воли государства. Логико-семантическое содержание административного

принуждения можно определить как совокупность предусмотренных административным законодательством приемов, способов и средств психологического либо физического воздействия на сознание и поведение субъектов с целью понудить их к должному поведению либо к подчинению установленным запретам и ограничениям, а равно само применение мер такого воздействия. Из такого определения очевидно, что существо каждого отраслевого вида государственного принуждения заключается в характере мер принудительного воздействия, их процессуального применения и целевом назначении <2>. Специфичны и правовые условия и последствия применения каждой меры в различных видах государственного принуждения. Вместе с тем и внутри каждого вида государственного принуждения возможна классификация принудительных мер в зависимости от характера и функционального предназначения.

<1> Исходя из таких соображений, нами не приветствуется определение административного принуждения, данное К.С. Бельским, где силовой аспект имеет не только определяющее, но и всеобъемлющее значение (см.: Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 619).

<2> Например, через цели определял принуждение И.Т. Тарасов, характеризующий его как "деятельность администрации, посредством которой устраняется и подавляется встречаемое администрацией сопротивление при исполнении ее законных задач" (Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права: Конспект лекций. Т. 1. Ярославль, 1888. С. 188 - 189).

Между тем заранее оговоримся, что административное принуждение - комплексное понятие, и всякий раз попытки систематизации правовых основ его применения в рамках единого закона на современном этапе политико-правового развития общества оказываются бесплодными и не имеющими практического значения. Исходя из этого представляются по меньшей мере преждевременными предложения о создании "нормативного акта, регулирующего весь комплекс мер административно-правового ограничения и принуждения, в том числе мер ответственности" <1>. По такому пути не пошел и федеральный законодатель при разработке и принятии КоАП РФ, что уже позитивно хотя бы потому, что применение не всех мер административного принуждения сопряжено с реакцией на административное правонарушение. Более того (забегая вперед), считаем необходимым отметить, что в условиях пока еще доктринальной неопределенности <2> видов административного принуждения в рамках единого правового регулирования вероятны не только логические ошибки, но и возможная утрата конкретными мерами административного принуждения своей содержательности, уникальности и организационно-функциональной обособленности, влекущая нарушение преемственных (системных) связей таких мер в контексте общих задач государственно-властного принуждения.

<1> Кононов П.И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. 1998. N 8. С. 31.

<2> Весьма точным на сей счет является высказывание Г.В.Ф. Гегеля: "...я каждый день убеждаюсь все больше, что теоретическая работа осуществляет в этом мире гораздо больше, чем практическая. И если царство представлений уже революционизировано, то действительности не устоять! Практическое действие не замедлит появиться" (Гегель Г.В.Ф. Работы разных лет: В 2 т. Т. 2. М., 1970. С. 301 - 302). Другими словами, практическое органически присутствует в теоретическом, исходит из последнего и направляется им.

§ 4. Классификация мер административного принуждения

Одним из методов научного познания исследуемого объекта является их классификация по объективно имманентным им признакам. Суть классификации изучаемых явлений правовой действительности заключается в их делении (разложении на части), для правильности которого предъявляются такие требования, как исчерпывающий характер, неизменность основания такого деления и его непрерывность <1>.

<1> См.: Философский энциклопедический словарь / Ред.-сост. Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. М., 2002. С. 129.

Классификация играет значимую роль в познании правовых явлений, выступает средством систематизации знаний, а также выполняет объяснительную, эвристическую, прогностическую и практическую функции. В основе классификации могут лежать простые дихотомические группировки или сложные иерархии критериев. Практическая ценность классификации исследуемого явления заключается в облегчении применения определенных норм именно к тому или иному виду административного принуждения. Кроме того, классификация дает возможность выявлять черты сходства и различия правового регулирования тех или иных общественных отношений, способствует дальнейшему совершенствованию и систематизации законодательства, служит цели лучшего изучения административно-принудительных мер.

Применительно к административному принуждению сепарация его принудительных мер проводилась многими теоретиками и практиками административного права по различным основаниям: по характеристике и специфике причиняемых правоограничений, порядку, субъекту и объекту применения, фактическим основаниям применения и т.д. <1>. Более того, среди них существуют различные мнения о содержании и пределах административного принуждения. Остановимся на этом подробнее.

<1> Первым ученым-административистом в России, проанализировавшим меры административного принуждения, был И.Т. Тарасов. Однако нужно учитывать, что современную терминологию ("административное принуждение", "административная ответственность") он не применял, а использовал близкие по своему значению категории "принуждение", "принудительная власть", "полицейский арест", "предупредительное личное задержание", т.е. рассматривал принудительные меры (предупредительные, пресекательные) в их абстрактном понимании (см.: Тарасов И.Т. Личное задержание как полицейская мера безопасности. В 2 ч. Ярославль, 1875 - 1886).

В административно-правовой литературе предложено четыре подхода к классификации административно-принудительных мер, и все они проводятся по различным основаниям и их диалектическим вариациям.

Первый подход был предложен С.С. Студеникиным. Согласно данному подходу все меры административного принуждения делились:

- 1) на административные взыскания;
- 2) иные меры административного принуждения.

При этом под иными мерами административного принуждения С.С. Студеникин понимал "административно-правовые меры социальной защиты" <1>, Ц.А. Ямпольская, Г.И. Петров - "меры административного обеспечения" <2>, а А.Е. Лунев - "меры пресечения" <3>.

<1> Студеникин С.С. Советское административное право. М., 1949. С. 138 - 141.

<2> Петров Г.И. Советское административное право. Общая часть: Учеб. пособие. Л., 1960. С. 299 - 301; Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период / Отв. ред. В.Ф. Коток. М., 1954. С. 65.

<3> Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 90. Солидарную с ним позицию первоначально занимала также и М.С. Студеникина (см.:

Студеникина М.С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. 1968. N 10. С. 25).

По пути преодоления разнобоя в вышеприведенной классификации и в целях уточнения места принудительных мер в системе административного принуждения М.И. Еропкиным был предложен второй подход к данной проблеме, согласно которому все меры административного принуждения в зависимости от способа охраны правопорядка (способа воздействия) надлежало делить:

- 1) на меры административного предупреждения;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) административные взыскания <1>.

<1> См.: Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы советского административного права на современном этапе: Сборник. М., 1963. С. 61 - 67.

Данная классификация была поддержана рядом ученых-административистов - сначала И.А. Галаганом <1>, затем Л.Л. Поповым <2> и Б.М. Лазаревым <3> и др. <4>.

<1> И.А. Галаган под данную классификацию подвел методологически обоснованную базу, выделив следующие классификационные критерии: способ обеспечения правопорядка; нормативные различия регламентации; цели применения; фактические основания применения; правовые последствия применения; процессуальные особенности осуществления (см.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 92, 118 - 119).

<2> См.: Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973. С. 167, 206 - 220.

<3> См.: Лазарев Б. Административная ответственность. М., 1985. С. 34 - 35.

<4> См., например: Овсянко Д.М. Административное право: Учеб. пособие. М., 1996. С. 107.

Некоторые коррективы вносит, с позиции критики последней классификации, Д.Н. Бахрах, которым предлагается в зависимости от непосредственной цели применения административного принуждения выделять:

- 1) меры наказания (административные взыскания);
- 2) меры административного пресечения;
- 3) административно-восстановительные меры <1>.

<1> См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность / Отв. ред. А.В. Рыбин. Пермь, 1966. С. 77 - 79; Советское административное право: Учебник / Под ред. В.М. Манохина. М., 1977. С. 216.

К его критике и классификации присоединяется также и ряд других ученых <1>.

<1> См.: Дымченко В.И. Административная ответственность предприятий и организаций. Владивосток, 1985. С. 10; Кононов П.И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации. С. 29.

Трехзвенная структура административного принуждения длительное время признавалась господствующей в теории и практике административного права, причем состав административно-принудительных мер в содержательном плане неоднократно изменялся. Критикуя предшественников, последователи предлагали заменить одни меры

административного принуждения на другие, в то время как сам его трехзвенный состав в количественном плане не подвергался корреляции ни в сторону уменьшения, ни, наоборот, увеличения <1>.

<1> См.: Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 63 - 71; Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2003. С. 162; Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). Л., 1975. С. 27 и след.

Наконец, в противостоянии апологетов и критиков второго подхода выработался третий подход классификации административно-принудительных мер, получивший в последнее время широкое признание. Данный подход предусматривает следующие виды административного принуждения:

- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры административного взыскания;
- 4) административно-восстановительные меры <1>.

<1> См.: Демин А.А. Административное право Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2002. С. 140 - 141.

Впоследствии и сам Д.Н. Бахрах говорит о данной классификации как приемлемой <1>. Но в пределах и четырехзвенной классификации административного принуждения можно встретить иные варианты. Например, Л.Л. Попов предлагает делить всю совокупность административно-принудительных мер:

<1> См.: Бахрах Д.Н., Кролис Л.Ю. Административная ответственность и финансовые санкции // Журнал российского права. 1997. N 8. С. 85 - 90.

- 1) на меры административного предупреждения;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) административные взыскания;
- 4) административно-процессуальные меры <1>.

<1> См.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 300.

Аналогичную позицию занимают и некоторые другие ученые <1>. Несколько своеобразным представляется предложение рассматривать четырехзвенную совокупность административно-принудительных мер при их относительной самостоятельности как две группы мер административного принуждения: одна группа представлена административными наказаниями, предлагаемыми именовать мерами административной ответственности, а другая - административно-предупредительными, административно-пресекательными и административно-восстановительными, называемая французским понятием "action directe" (непосредственное принуждение) <2>. В свое время для целей реализации административной ответственности к коллективным субъектам предлагалось также рассматривать в качестве самостоятельного (четвертого) вида административного принуждения и всю совокупность принудительных мер, используемых по отношению к предприятиям <3>.

<1> См., например: Каплунов А.И. О классификации мер административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 286.

<2> К.С. Бельский признает, что понятие "меры непосредственного принуждения" не на 100% отражает те административно-правовые реальности, которые оно обозначает и которые имеют место в действительной жизни (см.: Бельский К.С. К вопросу о прямом административном принуждении // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 233).

<3> См.: Опрышко В.Ф. Меры административного принуждения и обеспечение качества продукции // Советское государство и право. 1982. № 9. С. 39 - 44.

Вместе с тем в новейшей административно-правовой литературе можно встретить и четвертый подход к классификации административно-принудительных мер - пятиэлементный. В частности, В.М. Манохин предлагает в зависимости от основания и непосредственной цели применения различать в системе административного принуждения:

1) меры административного принуждения, назначаемые за совершение административного правонарушения и точно определяемые в законе как меры административной ответственности (административные взыскания);

2) иные меры административного принуждения, применяемые при отсутствии правонарушения: меры административного принуждения, применяемые в силу государственной необходимости (государственных нужд); контрольно-предупредительные меры принуждения; меры пресечения административных правонарушений; восстановительные меры <1>.

<1> См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. Саратов, 2003. С. 167 - 168.

Этого же подхода классификации административно-принудительных мер придерживается Н.М. Конин <1>.

<1> См.: Конин Н.М. Административное право России: Курс лекций. М., 2004. С. 201 - 202.

Несколько по-иному определял виды административного принуждения А.П. Корнев. Им предлагалось в качестве более полной и обоснованной следующая классификация мер административного принуждения (в рамках пятиэлементной структуры):

- 1) контрольно-предупредительные меры;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры процессуального обеспечения;
- 4) восстановительные меры;
- 5) административные взыскания <1>.

<1> См.: Корнев А.П. Административное право России: Учебник: В 3 ч. Ч. 1. М., 1996. С. 190 - 211. Данная классификация апологетична и ряду других ученых (см.: Макарейко Н.В. Правовые основы административно-предупредительных и административно-пресекающих мер, их место в системе мер административного принуждения и соотношение с мерами административной ответственности // Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы административной ответственности в России: Сб. науч. тр. Н. Новгород, 2002. С. 49 - 50; Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 1998. С. 122), но не является новеллой по причине того, что ранее как в общетеоретической, так и административно-правовой литературе высказывались подобные предложения (см.: Базылев Б.Т. Государственное принуждение и правовые формы его осуществления в советском обществе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1968. С. 13; Пастушенко

Е.Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986. С. 8).

Интересно, что данная классификация некоторыми административистами берется за основу деления административно-юрисдикционного производства на виды <1>.

<1> Например, И.В. Панова выделяет: контрольно-превентивное (предупредительное) производство, административно-пресекающее, процедурно-обеспечительное, восстановительное; производство по делам об административных правонарушениях (см.: Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 359).

Заметно выделявшейся "нетрадиционным" пятым подходом к классификации административного принуждения представляется позиция, выработанная в свое время Ю.С. Адушкиным. Он разделяет административное принуждение по основаниям применения:

1) на меры, применяемые без правонарушения, в силу государственной или общественной необходимости, так называемые предупредительные меры;

2) меры, применяемые в связи с правонарушением, означающие претерпевание правонарушителем определенных неблагоприятных последствий именно ввиду совершенного им правонарушения (правовые санкции).

По цели применения предупредительные меры могут быть контрольно-профилактическими (направленными на выявление правонарушения) или особыми (имеющими целью обеспечить особую, исключительную государственную или общественную необходимость). Правовые санкции по этому признаку подразделяются на меры пресечения, меры процессуального обеспечения, восстановительные меры и меры наказания <1>.

<1> См.: Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. Саратов, 1988. С. 17 - 18.

Все представленные выше подходы являются чрезвычайно важными и имеющими большой научный интерес как со стороны теоретиков административного права, так и практиков. Однако с учетом динамики социальных процессов последнего десятилетия можно условно говорить о жизнеспособности лишь четырехэлементного и пятиэлементного подходов классификации административно-принудительных мер. Принимая во внимание условность и этих подходов, все же считаем, что наиболее отвечающей условиям действующего административно-правового пространства является четырехзвенная структура административно-принудительного воздействия. Объективная эволюция общественных отношений в любом цивилизованном государстве вызывает соразмерный рост средств и способов воздействия на них, а при отсутствии такого роста - изменение их функционального назначения в целях рационального воздействия на указанные отношения. Следовательно, наши предпочтения продиктованы аналитическим подходом с учетом не только количественных характеристик динамики управленческих отношений, но и прежде всего их качественных изменений в условиях развивающихся в российском обществе правосознания и правовой культуры власти преобладающей и вместе с ними - методов правового регулирования.

Что же касается принуждения, то следует констатировать, что одни его существенные характеристики поддаются изменениям с той же степенью деформации, что и управленческие отношения, другие - в меньшей степени. Содержание и тем более способ воздействия конкретной меры принуждения как в количественном, так и в качественном плане являются, как представляется, менее устойчивыми категориями, чем, например, непосредственная цель ее применения, и, следовательно, не могут на фоне более

устойчивых критериев воздействовать на классификационный "разряд" принудительной меры. Сведение же в диалектическое единство в качестве классификационной основы разнопорядковых с точки зрения устойчивости логически зависимых критериев кроме как к разноречивости больше ни к чему не приводит. Например, "основание применения", "непосредственная цель применения", "содержание принудительной меры" и "способ воздействия" как критерии классификации административно-принудительных мер категории неравнозначные, разнопорядковые и логически зависимые (т.е. когда одна категория производна от другой). Использование их в одном ряду и придание им равного значения - логически ошибочная операция.

Основания классификации одного и того же явления для целей его правильного разностороннего понимания должны быть автономными (самостоятельными) категориями; одно такое основание не должно выглядеть ущербным перед другим. При классификации, в частности, административно-принудительных мер без учета высказанных позиций как раз и возникает неопределенность, например когда при различных критериях почему-то имеет место полное совпадение результатов классификации и, наоборот, при одинаковых критериях - несовпадение результатов таковой.

Отсюда, как представляется, наличествует множественность подходов к классификации мер административного принуждения, основания проведения которой в принципе схожи, а результаты различны. Правильное решение этой проблемы изначально лежит в выборе универсального, относительно устойчивого и логически предопределяющего (первичного), т.е. автономного, критерия классификации административно-принудительных мер. В данной связи остается лишь добавить, что классификация "должна основываться на существенных признаках и специфических особенностях, коренящихся, - как правильно замечал А.П. Корнев, - в существе классифицируемого и систематизируемого... материала. Характерные признаки содержания тех или иных совокупностей... являются единственным критерием, который может служить объективным фундаментом классификации... материи" <1>.

<1> Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 36 - 37.

Из всех использованных административистами классификационных категорий наиболее удачной является непосредственная цель применения конкретной меры административного принуждения, и вот почему. Действительный смысл любого принуждения как деятельного акта может быть выявлен не иначе как на основе использования в единстве телеологического, историко-политического и логического подходов к пониманию сущности конкретной меры принуждения. Принуждение есть целенаправленная деятельность субъекта подчинения. Любая деятельность такого субъекта непосредственно обуславливается и направляется осознанной целью <1>, "которая как закон определяет способ и характер его действий и которой он должен подчинять свою волю" <2>. Формулируя содержание и основания применения административно-принудительных мер, законодатель ориентирует правоприменителя на необходимость оценки ситуации не с точки зрения реальных итогов принуждения, а с точки зрения адекватности этих результатов собственно формальной воле законодателя. Только при таком понимании принуждение - в его телеологическом истолковании - имеет смысл. Это предполагает, в свою очередь, необходимость поиска правоприменителем при решении вопроса о применении принуждения баланса между субъективными и объективными, ближайшими (непосредственными) и перспективными (общими) целями управленческого воздействия.

<1> На таком понимании стоит и философская доктрина. Философская категория цели означает предвосхищение в сознании результата, на достижение которого

направлены действия (см.: Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя. М., 1975. С. 452).

<2> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 189.

Целеполагающий характер административного принуждения определяется законодателем, выражает его актуальные задачи и подлежит непосредственному осуществлению. Воздействуя на поведение людей, в частности посредством принуждения, законодатель и правоприменитель в одних случаях имеют в виду только наступление изменений в самом их поведении, в других - наступление определенного материального результата. В первом случае цели принуждения можно назвать функциональными, во втором - предметными <1>.

<1> Характеристика целей административного принуждения проведена с учетом опыта классификационного подхода Д.А. Керимова к целям права (подробнее об этом см.: Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2001. С. 294 - 302).

Таким образом, функциональная цель административного принуждения - подчинение и удержание воли подвластного в сфере государственно-властных притязаний - общая (перспективная) цель, которая ставится законодателем перед всеми административно-принудительными мерами. Отсюда именно предметная (непосредственная) цель применения конкретной административно-принудительной меры может служить достаточным (автономным, первичным) критерием купирования мер административного принуждения в классификационные группы, поскольку содержание и способ их применения являются производными и зависимыми от непосредственной цели их применения категориями, а основание их применения пока еще не дает четкой (исчерпывающей) и максимально приближенной характеристики средств административно-принудительного воздействия. Между тем оговоримся, что о соотношении таких классификационных критериев, как основание и цель применения административно-принудительных мер, в науке административного права не ведется и не может вестись какой-либо существенной дискуссии, поскольку первая категория растворяет свой предопределяющий характер в содержании целеобусловленных установок принуждения; их имманентная связь имеет взаимный и взаимозависимый характер, что, однако, не предрешает вопрос о единстве (в контексте диалектического совмещения указанных критериев) классификационного содержания групп административно-принудительных мер. Поэтому разделение (классификация) мер административного принуждения в зависимости от основания применения на меры административного принуждения, применяемые в связи с правонарушением, и меры административного принуждения, применяемые вне связи с правонарушением (при его отсутствии), не вызывает принципиальной критики.

С учетом изложенной выше правовой позиции по проблеме классификации, синтезируя имеющиеся взгляды административистов, считаем целесообразным относить меры административного принуждения в зависимости от их предметно-целевого назначения:

- 1) карательного назначения - к административным наказаниям;
- 2) пресекаательно-обеспечительного - к административным пресекаательно-обеспечительным мерам;
- 3) реабилитационного - к административно-восстановительным мерам;
- 4) превентивного - к административно-предупредительным мерам.

Если же приведенные критерии диалектически "срастить", то классификация мер административного принуждения будет выглядеть следующим образом:

1) меры административного принуждения, применяемые в связи <1> с правонарушением: административные наказания; административные пресекательно-обеспечительные меры; административно-восстановительные меры;

<1> Здесь связь меры принуждения с правонарушением выражается не столько и не только в контексте итогового - карательного - воздействия на волю нарушителя, сколько в смысле претерпевания им как материальных, так и процессуальных условий административного преследования, имеющего место как раз в связи с совершенным правонарушением.

2) меры административного принуждения, применяемые вне связи с правонарушением (при его отсутствии): административно-предупредительные меры; административно-восстановительные меры в силу общественной или государственной необходимости.

Отсюда в числе групп административно-принудительных мер, образованных по критерию их непосредственной цели применения, особо выделяются административные наказания.

§ 5. Административное наказание как мера административного принуждения и ретроспективное измерение административной ответственности

Четвертая группа административно-принудительных мер - административные наказания - собственно и составляет интерес исследования. Учитывая, что данный вид административного принуждения представляет собой центральный вопрос настоящего исследования, рассмотрим здесь его лишь в общих чертах. Административные наказания тесно связаны с правонарушением (не применяются в отрыве от него, без него не существуют). Виды административных наказаний перечислены в ст. 3.2 КоАП РФ, к ним относятся предупреждение; административный штраф; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности. Административные наказания, применяемые за административные правонарушения, прямо сформулированы в качестве таковых в статьях Особенной части КоАП РФ.

Рассмотрение административного наказания как меры административной ответственности, вне всякого сомнения, признано всеми учеными-административистами. Между тем, не отвергая справедливую значимость мнения ученых-юристов о понимании ответственности как более широкой этимологической категории, связанной не только с деликтами, оговоримся сразу по поводу того, о какой именно ответственности в настоящей книге идет речь. Ответственность в широком смысле - философско-социальная категория <1>, отражающая объективный, исторически конкретный характер взаимоотношений между личностью, коллективом, обществом с точки зрения сознательного осуществления предъявляемых к ним взаимных требований <2>.

<1> В связи с этим следует заметить, что термин "ответственность" впервые в истории науки был введен в XVII в. Т. Гоббсом, который употребил его в смысле абстрактной ответственности сограждан, объединенных общественным договором, за действия своего государства - Левиафана (см.: Гоббс Т. Соч.: В 2 т. Т. 2. М., 1991. С. 241 - 249).

<2> См.: Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев и др. М., 1983. С. 469. К такому же по смыслу пониманию ответственности присоединяются

представители концепции "двухаспектной" (негативной и позитивной) ответственности (см.: Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). Воронеж, 1985. С. 17; Строгович М.С. Сущность юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. N 5. С. 72, 74, 75).

Понятно, что действующее законодательство рассматривает всякий вид юридической ответственности именно как ответственность за прошлое поведение, противоречащее определенным социальным, в том числе и юридическим, нормам. В то же время обращение к исследованию природы административной ответственности с позиций теории юридической ответственности уже рождает далеко не простую дилемму: определенное обособление доктрины административной ответственности от общеправовых в значительной степени потребует ревизии многочисленных положений данной доктрины, в том числе и принципиального характера.

Общеправовая мысль шагнула намного вперед в деле трактовки юридической ответственности <1>, содержательные показатели которой не могут быть перенесены на категорию "административная ответственность" механически хотя бы потому, что воздействие верхних "этажей" социально-правового явления "ответственность" должно быть в равной мере ощутимо (распределено) - как обязательный атрибут - на всех нижеследующих его уровнях ("этажах"). Отсюда обратной стороной проблемы указанного распределения является проблема оптимальной концентрации свойств юридической ответственности, не нарушающей системную логику и предназначение собственно административной ответственности.

<1> Помимо традиционных подходов, имеют место даже попытки математического определения юридической ответственности (см.: Ольков С.Г. Точная теория юридической ответственности // Право и политика. 2006. N 10. С. 18 - 28), которые во многом небыздурны.

Административная ответственность в научном плане - понятие достаточно сложное, многомерное и полифункциональное. Многочисленные исследования этого явления обходились идеей "проектирования" его сущности на основе деликтного знания. Релевантность такого подхода виделась большинством исследователей в том, что деликтология точнее объясняет природу ответственности как неправового по истокам своего образования явления, способная наилучшим образом адаптировать его к "миру" правовых категорий (вещей). Однако существенно отдаляя феномен административной ответственности от его же собственной социальной предрасположенности, такой подход не столько лишил его социальной опоры, сколько значительно стеснил его качество социальной мобильности <1>. Отсюда институт административной ответственности стал менее чувствительным к различного рода социальным запросам времени, а его динамика - отставать от стремительно развивающихся социальных отношений. Конечно, до недавнего времени (да и, пожалуй, пока еще преимущественно) под юридической ответственностью было принято понимать ответственность за правонарушение. Вместе с тем при изучении этого же вопроса было замечено, что ответственность как таковая имеет место не только в случае и в связи с правонарушением, но и до него, не в связи с ним. С точки зрения такого подхода ответственность за правонарушение в юридической литературе получила свое признание как ретроспективная (негативная) <2>; ответственность же, не связанная с правонарушением и имеющая место до его совершения, - как проспективная (позитивная) <3>.

<1> В основе признания правовой ответственности исконно лежит непосредственная связь таковой с социальной предрасположенностью составляющих ее отношений, чего никто из ученых-юристов не отрицает. Однако соглашаемся с А.А. Чистяковым в том, что

правовая ответственность, входящая в систему категории "социальная ответственность" на правах подсистемы, "почему-то лишается ими сущностно-необходимых черт, присущих всему целому" (Чистяков А.А. Уголовная ответственность и механизм формирования ее основания. М., 2002. С. 53 - 54). По этому же поводу И.А. Галаган писал, что "признание юридической ответственности в качестве целостной системы позволяет объяснить наличие общих, системных, интегративных свойств и признаков как отдельных ее видов, так и для общеправового понятия. Эти признаки и должны найти отражение в ее определениях, взятых в общетеоретическом или отраслевых значениях" (Галаган И.А. Указ. соч. С. 15).

<2> Подробнее об этом см.: Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). С. 19; Кудрявцев В.Н. Закон, проступок, ответственность. М., 1986. С. 287. Заметим, что термин "ответственность" только в сугубо ретроспективном смысле впервые применил Дж. Ст. Милль в XIX в. (см.: Милль Дж. Ст. О свободе. СПб., 1906. С. 27 - 28), которого считают родоначальником негативной ответственности, ответственности как воздаяния за совершенное.

<3> На фоне устоявшихся идей ретроспективной ответственности новая концепция не встретила все же, как представляется, серьезного сопротивления, и, может быть, этим объяснимо отчасти наличие в литературе высказываний относительно того, что такая концепция в свое время была успешно введена в научный оборот как политически конъюнктурная. В частности, Т.Б. Шубина считает, что "понятие позитивной ответственности было введено в годы развитого социализма, когда партия и государство всячески стремились повысить ответственность людей, а не самого государства, и поэтому в целях придания большего значения исполнению людьми своих обязанностей и было введено понятие "позитивная ответственность" (Шубина Т.Б. Теоретические проблемы защиты права: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 1997. С. 31). С этим можно согласиться, если предположить, что именно за счет жесткой критики всякая доктрина проверяется на устойчивость и получает, таким образом, адекватное развитие. Однако доктрина позитивной ответственности имеет под собой объективное обоснование и в этих целях нуждается в дополнительном рассмотрении.

Ответственность - институт социальный независимо от того, охвачен он или нет правовым регулированием, но вот составляющие его отношения - категория динамическая, предсказуемость данных отношений - непреложная задача такого регулирования. Отсюда перспективный аспект самой ответственности не может быть по крайней мере опровергнут с позиций объяснения задач правового регулирования, если, конечно, заранее известна содержательная часть объекта такого регулирования. Такую аргументацию значительно усиливают имеющиеся в новейшей правовой литературе утверждения о том, что слово "ответственность" в указанных двух аспектах употребляется в законодательстве почти всех стран мира" <1>. Поэтому в большей степени интересной и предопределяющей представляется проблема так называемой двухаспектной административной ответственности, ее широкого понимания как разновидности правовой ответственности, уводящей последнюю от делинквентной избыточности и возвращающей, по сути, к социальным истокам <2>.

<1> Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 57.

<2> Подробнее об этом см.: Максимов И.В. Концепция позитивной административной ответственности в теории и праве // Государство и право. 2006. N 8. С. 29 - 37.

Однако первое, что представляется здесь зыбким, - это собственно наличие в правовой литературе различных трактовок позитивной ответственности. Одни авторы представляли позитивную ответственность как осознание долга, чувство ответственности

<1>, другие - как обязанность дать отчет в своих действиях <2>, третьи - как обязанность следовать правомерно <3>, четвертые - как статусную юридическую ответственность <4>, пятые - как реальное правомерное поведение <5>, шестые - как поощрительную позитивную ответственность <6> и, наконец, седьмые - как добровольную форму реализации юридической ответственности <7>. Существующий разброс взглядов на проблему позитивной ответственности, понятно, вызывает состояние доктринального ожидания и усиливает позиции идейных противников, поскольку признание позитивного аспекта ответственности якобы размывает само понятие юридической ответственности, что приводит к утрате ею правового понимания <8>. Например, отталкиваясь лишь от одностороннего подхода к пониманию позитивной ответственности, А.В. Поляков приходит к выводу, что в отличие от нее ретроспективная правовая ответственность есть по своей сути явление правовое и идеально-материальное. "Эти два феномена (проспективная и ретроспективная ответственность) представляют собой, - пишет он, - разные реальности (моральную и правовую) и не могут быть совмещены в едином понятии правовой ответственности" <9>. Между тем абстрактность и отвлеченность от конкретной правовой материи в большей части подходов очевидна, в силу чего можно говорить не столько о сближении, сколько об отдалении друг от друга категорий "позитивная ответственность" и "ретроспективная ответственность". Тем не менее и попытки связать позитивную ответственность с конкретной правовой материей приводят зачастую к механическому замещению одного другим <10>, что не придает указанному феномену нового смысла, и тем самым лишают позитивную ответственность собственного, автономного содержания и - что самое парадоксальное - ведут к чрезмерному сближению позитивной ответственности с ретроспективной. Это особенно характерно для случаев придания позитивной ответственности всеобщего и константного характера. В связи с этим мы имеем дело с ситуацией, при которой субъект во всех случаях исключенности из пределов ретроспективной ответственности все равно несет ответственность, только уже позитивную. Одним словом, получается, что субъект всегда и везде несет правовую ответственность. При таких обстоятельствах позитивный аспект юридической ответственности не только теряет практическую "привлекательность", но и искажает в целом сущность и назначение юридической ответственности в механизме государственно-властного решения стоящих перед обществом задач. Сама же концепция позитивной правовой ответственности, как не имеющая иного доктринального звучания, не может по справедливости получить своего признания, на что вполне обоснованно указывается в литературе <11>. Отсюда представляется, что теория позитивной юридической ответственности в большей степени "расшатывается" не столько критическими, сколько апологетичными воззрениями и интерпретациями ее в правовой доктрине.

<1> См.: Смирнов В.Г. Уголовная ответственность и наказание // Правоведение. 1963. № 4. С. 9; Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций. Казань, 1987. С. 265.

<2> См., например: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 - 2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001. С. 362; Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980. С. 23 и след.; Рыбаков В.А. Позитивная юридическая ответственность (воспитательные аспекты): Лекция. Рязань, 1988. С. 13; Тархов В.А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973. С. 11.

<3> См., например: Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 371; Базылев Б.Т. Сущность позитивной юридической ответственности // Правоведение. 1979. № 9. С. 43; Бернштейн Д.И. Правовая ответственность как вид социальной ответственности и пути ее обеспечения / Под ред. Ш.З. Уразаева. Ташкент, 1989. С. 32; Елеонский В.А. Уголовное наказание и воспитание

позитивной ответственности личности: Учеб. пособие. Рязань, 1979. С. 29; Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. N 3. С. 50.

<4> См., например: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. С. 104; Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 214; Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 232.

<5> См., например: Лазарев В.М. Юридическая ответственность как форма и средство реализации социалистической справедливости в советском обществе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 8, 13; Ретюнских И.С. Уголовно-правовые отношения и их реализация. Воронеж, 1997. С. 19.

<6> См., например: Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 72; Разгильдиев Б.Т. Задачи уголовного права Российской Федерации и их реализация. Саратов, 1993. С. 152.

<7> См., например: Кудрявцев В.Н. Закон, проступок, ответственность. С. 287; Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / Под ред. Р.Л. Хачатурова. СПб., 2003. С. 22 - 42; Похмелкин В.В. Социальная справедливость и уголовная ответственность. Красноярск, 1990. С. 34, 57.

<8> Такая утрата - действительно самый крупный недочет большинства доктринальных разработок позитивной ответственности, которые в таком случае становятся более ценными не для юриспруденции, а для других отраслей гуманитарного знания - социологии, философии и т.д. Поэтому удержать позитивную ответственность в рамках правового поля - вот та задача, которая существенна для любого научного обращения к этому вопросу в правовой науке и перманентно значима для целей собственной аргументации природы позитивной ответственности. В то же время следует четко определиться, что необходимо понимать под позитивным аспектом юридической ответственности, каковы теоретические и практические выходы признания этой теории.

<9> Поляков А.В. Указ. соч. С. 811 - 812.

<10> Подробнее об этом см.: Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. М., 2005. С. 711 - 712.

<11> См.: Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 224 - 226.

Между тем институт позитивной правовой ответственности (а он действительно есть) не может лишиться права на объективное существование лишь на основе встречающихся в литературе недостаточно убедительных либо вовсе ошибочных доводов в пользу его. Более того, автор убежден в том, что научный поиск позитивного содержания юридической ответственности должен продолжаться, причем как можно с большей интенсивностью.

Если отвлеченно представить то обстоятельство, что правовая ответственность в ее социальном измерении имеет различные аспекты (позитивный и негативный), изначальной задачей является, пожалуй, определение позитивного аспекта, а точнее - того, что позволит судить об ответственности в позитивном смысле. Причем здесь, не претендуя на открытие, за основу возьмем понимание юридической ответственности как статусной составляющей. Преимущества такого выбора видятся прежде всего с точки зрения предметной определенности и предельности условий, в которых протекает указанная ответственность. Концепция позитивной правовой ответственности как статусной в юридической литературе пока не получила детального доктринального обозрения, хотя в своем основании именно она не страдает отсутствием правовой предопределенности.

Статус - категория, раскрывающая сущность и содержание правового состояния того или иного субъекта в социальной коммуникации. Обладание тем или иным статусом

содержательно выражается в наличии прав и обязанностей, а также ответственности не только как последствия нарушения прав и неисполнения обязанностей, но и как условия такого обладания. Различия в правовых статусах (состояниях) обусловлены степенью, как бы сказали, их специализации, выражающейся в наличии либо отсутствии у их носителя каких-либо юридических возможностей. Отсюда следует, по нашему мнению, что позитивная ответственность может иметь место лишь в ситуации обладания специальным статусом. Причем уточним: позитивная ответственность выступает скорее условием обладания указанным статусом, его выражением и в этой связи сопряжена с определенным рода обременениями - исключениями из общего правового статуса <1>, представляющими собой юридические гарантии удержания (воздержания) поведения субъекта в рамках статусного <2>. Кроме того, вследствие этимологической связи категории "ответственность" лишь с обременениями исключается ситуация несения позитивной ответственности теми, чей статус определяется ввиду каких-либо объективных (естественных) лишений и выражается тем самым в предоставлении им правовых привилегий социального характера <3>.

<1> Под общим правовым статусом традиционно понимается то правовое состояние с присущим ему набором прав, свобод и обязанностей, которое определено Конституцией РФ применительно к каждому.

<2> В этой связи вызывает критику позиция А.А. Иванова, который считает, что сущность позитивной ответственности "заключается в установлении ответственности личности на уровне общего и специального статуса гражданина..." (см.: Иванов А.А. Правонарушение и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика: Учеб. пособие. М., 2004. С. 41).

<3> Например, нельзя говорить, что позитивную ответственность несут пенсионеры, инвалиды, безработные и т.п. Следовательно, правильнее полагать, что позитивная ответственность является статусной составляющей для тех категорий субъектов, чья деятельность обусловлена несением социально значимых обязанностей. К таковым следует отнести прежде всего лиц, занимающих определенные политические должности в государстве, депутатов, судей, служащих государственных органов и других лиц, осуществляющих или обеспечивающих публично-правовые задачи. Здесь позитивная ответственность как раз и обретает статусный характер, т.е. выступает основным атрибутом публично-правового статуса субъекта, и прежде всего административно-правового.

Свое конкретное выражение позитивная правовая ответственность, как уже указывалось выше, получает в тех правовых обременениях, которые носят характер исключения той или иной правовой возможности из общего правового статуса субъекта. Причем такое исключение не является следствием противоправного поведения, как это имеет место в случае с ретроспективной ответственностью <1>, а обусловлено абсолютно ординарными, одобряемыми государством и обществом действиями носителя специального правового статуса. Еще в 80-х гг. XX в. было замечено, что правовые запреты материализуются в плоскость реальных социальных отношений не только тогда, когда они нарушены, но и в повседневной жизни, когда субъекты права не совершают поступков, относительно которых в праве есть соответствующее запрещение <2>. Поэтому считаем, что свою правовую материализацию позитивная ответственность получает не в каких-либо обязанностях субъекта, а именно и только в тех юридических запретах, соблюдение которых является условием обладания специальным правовым статусом. К такого рода запретам могут быть отнесены, например: запрет депутату Государственной Думы заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой <3>; запрет члену Правительства РФ получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства РФ <4>;

запрет судье Конституционного Суда РФ принадлежать к политическим партиям и движениям <5>. Как видно из перечисленного, такого рода ограничения связаны с осуществлением субъектами своих статусных полномочий и призваны в какой-то мере способствовать достижению социально оправданного результата их реализации <6>. При этом реальность правовых запретов выражается в так называемых рамочных отношениях, обусловленных соблюдением таких запретов, совокупность которых составляет своеобразный регламент поведения. Это позволяет, в частности, говорить о реализации норм, устанавливающих запреты, не только в негативном, но и в позитивном смысле, причем это же составляет суть охранительного отношения. И здесь при позитивном способе реализации правового запрета "общее охранительное отношение не менее, - пишет В.О. Лучин, - реально, чем при негативном, когда нарушен запрет" <7>, в результате чего наступает уже ретроспективная (негативная) ответственность.

<1> В связи с ретроспективной ответственностью правовое состояние субъекта, претерпевающего ее условия, также обусловлено различного рода исключениями из общего правового статуса. Однако основное отличие здесь кроется в том, почему установлены и какие цели преследуют такие обременения. В случае с ретроспективной ответственностью очевидно то, что правовые обременения вводятся лишь и только в связи с противоправным поведением субъекта.

<2> См.: Пиголкин А.С., Бро Ю.Н. Проблемы реализации норм права // XXVI съезд КПСС и правоприменительная деятельность. Иркутск, 1982. С. 5 - 6.

<3> См.: ч. 3 ст. 97 Конституции РФ.

<4> См.: абз. 8 ст. 11 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

<5> См.: ч. 3 ст. 11 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" // СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1147.

<6> Например, запрет депутату совмещать свой мандат с постом в каком-либо органе исполнительной власти вытекает из принципа разделения государственной власти, предполагающего, в частности, взаимное уравновешивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие и недопустимость сосредоточения тем самым функций различных ветвей власти в одном органе или лице (подробнее об этом см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. N 16-П // СЗ РФ. 1998. N 23. Ст. 2626).

<7> Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 112.

Вероятность ограничения общего правового статуса отдельных категорий субъектов с учетом характера их деятельности и возможных ее последствий вытекает из необходимости рациональной организации публичной власти, соблюдения прав и свобод других лиц и недопустимости злоупотребления статусными привилегиями. Иными словами, меры статусной ответственности носят рабочий, текущий характер и обеспечивают взаимное сдерживание легальных преимуществ субъекта путем исключения той или иной юридической возможности из его общего правового статуса. Причем указанные преимущества не обязательно обуславливаются должностными привилегиями носителя соответствующего административного статуса. Например, запрет права на забастовку в отношении лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции и администрации государства <1>, признается допустимым в силу характера их служебной деятельности и возможных последствий прекращения ими работы, способных причинить существенный ущерб общественно значимым ценностям, а именно интересам государственной безопасности, общественного порядка или защиты прав и свобод других лиц <2>. Следовательно, позитивная правовая ответственность носит обременительный

для субъекта, обладающего административно-правовым статусом, характер, формально выражающийся в определенных правовых запретах.

<1> См.: ст. 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, утвержденного Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. N 2200 А (XXI) // ВВС СССР. 1976. N 17. Ст. 291.

<2> Показательной в связи с этим представляется и правовая позиция Конституционного Суда РФ по вопросу допустимости ограничения права на забастовку работников, занятых в гражданской авиации (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 мая 1995 г. N 5-П // СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1976). Заметим, что, если исходить из позиции Н.В. Витрука, вопросы позитивной юридической ответственности в решениях Конституционного Суда РФ своим существом выражают качество правомерного поведения (см.: Витрук Н.В. Указ. соч. С. 360 - 378).

Весьма существенным для позитивной характеристики статусной юридической ответственности является то обстоятельство, что сама по себе она реализуется в добровольном порядке. Говоря точнее, добровольность позитивной ответственности изначально предопределена свободным характером обладания субъектом административно-правовым статусом. Ограничения, связанные с пребыванием в том или ином управленческом положении, являются общеизвестными субъекту, свободно избирающему такой род деятельности. Получается, что субъект сам инициирует условия - предпосылки позитивной ответственности и, таким образом, как бы добровольно жертвует собственной свободой как в правовом, так и политическом смыслах. Запреты, содержательно выражающие условия позитивной ответственности, выступают здесь уже не иначе как избранные взамен на обладание специальным юридическим статусом меры ответственности. Причем в отличие от юридических обязанностей, фактическая реализация которых носит предстоящий характер, запреты являются уже формально и фактически действующими с момента обретения административного статуса и в этой связи в меньшей степени зависят от дискреции субъекта. Поэтому оговоримся сразу, что критерий добровольности применительно к самой позитивной ответственности все же имеет достаточно условное, косвенное отношение, ввиду чего сама ответственность в связи с известными запретами носит более объективный характер, нежели отождествляемые в юридической науке с нею такие категории, как юридические обязанности, правомерное поведение, правовой долг. Вместе с тем не исключается, что добровольность позитивной ответственности может вполне объясняться (обосновываться) "привлекательностью" того рода деятельности, который избирается субъектом, невзирая им на те ограничения, с которыми он связан. Отсюда делаем вывод, что позитивная правовая ответственность в таком случае не может представляться самому обладателю статуса довлеющей правовой и постоянной категорией, а выражает скорее пределы управленческих (административных) преимуществ в их соприкосновении с общеправовыми возможностями. Тем самым применительно к нашей трактовке позитивной ответственности исключается справедливая в принципе критика О.Э. Лейста: "...творческая работа... вряд ли возможна лишь под угрозой санкций уже по той причине, что страх наказания неизбежно сковывает творческую инициативу, нередко... связанную с разумным риском" <1>.

<1> Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 230.

В том, что статусная ответственность обусловлена наличием ограничений, связанных с осуществлением статусных полномочий, пожалуй, и выявляется сам позитивный аспект правовой ответственности. Здесь же делаем вывод о том, что позитивная ответственность присуща и уместна лишь с теми правовыми запретами, соблюдение которых составляет

основу реализации того или иного специального статуса. Только оценка легального запрета как условия обладания специальным (в нашем случае - административным) статусом служит свидетельством реального действия как самого запрета, так и позитивной правовой ответственности. Причем действительность последней подразумевается объективно (презюмируется), исходя уже из того факта, что обладание административно-правовым статусом в силу закона немисливо без соблюдения предшествующих, текущих и сопутствующих этому соответствующих ограничений. Такие ограничения как определяющие саму меру позитивной юридической (в том числе административной) ответственности хотя и пронизаны качеством относительно либерального государственно-властного воздействия, тем не менее имеют обременительный характер, в силу чего подчиняются общим правилам установления правовых ограничений и юридической ответственности в целом.

Таким образом, смысл такого двухаспектного подхода к рассмотрению административной ответственности в свете настоящего исследования позволяет увидеть особенности административных наказаний в структуре данной ответственности и усилить их сравнительное значение. Немаловажным является учет того, что административное наказание выступает мерой лишь ретроспективной административной ответственности, а если к тому же говорить о единстве и неделимости противоположных (проспективного и ретроспективного) аспектов административной ответственности, то статус самих административных наказаний указывает на них лишь как на ретроспективные меры последней. Следовательно, административное наказание характеризуется не просто как мера административной ответственности, а как определенный выразитель, показатель ее ретроспективности, чем обуславливается и их несовместимость (недопустимость применения) при проспективной (позитивной) административной ответственности.

И все же лишь ретроспективный (негативный) характер юридической ответственности, в том числе административной, известной отечественному праву с 1925 г. <1>, отстаивается многими правоведами <2>, что допускает разработку подходов административных наказаний, сохраняя традиционные подходы к административной ответственности, не оговаривая это в каждом случае. Понимание административного наказания как меры административной ответственности пронизывается вместе с тем и другими логико-юридическими конструкциями. Тематика административных наказаний как мер административной ответственности логически вытекает из наиболее общего вопроса об определении административной ответственности, который также оттеняется различными подходами к определению уже ретроспективной юридической ответственности. В административно-правовой науке в рассматриваемой проблеме имеется ряд расхождений, в основе которых административная ответственность обобщенно представляется:

<1> Следует, однако, отметить, что четких границ между административной и уголовной ответственностью социалистическое право того периода еще не выработало. Известно лишь, что уголовную ответственность называли еще и судебной (см. ст. 2 Постановления СНК СССР от 27 января 1926 г. "О надзоре за соблюдением этикетных цен на товары" // СЗ СССР. 1926. N 5. Ст. 35), беря тем самым за основу ее отличия от административной ответственности критерий субъекта, разрешающего дело и применяющего наказание.

<2> См.: Астемиров З.А. Понятие юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. N 6. С. 62 - 63; Базылев Б.Т. Юридическая ответственность как охранительное правоотношение // Советское государство и право. 1980. N 8. С. 122; Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм. С. 51; Горшенев В.М. Структура правового статуса гражданина в свете Конституции СССР 1977 года // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 года. Саратов, 1980. С. 54; Самощенко И.С.,

Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 43; Явич Л.С. Общая теория права / Отв. ред. А.И. Королев. Л., 1976. С. 276.

1) как применение (реализация) предусмотренной административно-правовой нормой санкции в виде административного наказания <1>;

<1> См., например: Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 161; Галаган И.А. Указ. соч. С. 41; Козлов Ю.М. Советское административное право: Пособие для слушателей. М., 1984. С. 153; Лунев А.Е. Указ. соч. С. 24 - 30; Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: Учеб. пособие. Воронеж, 1993. С. 37; Россинский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций. М., 2004. С. 1.

2) мера (разновидность) административного принуждения <1>;

<1> См., например: Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. М., 2004. С. 18; Административная ответственность (часть общая): Учеб. пособие / Под ред. Д.Н. Бахраха. Екатеринбург, 2004. С. 11; Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляр И.А. Административное принуждение в России: Учеб. пособие / Под ред. И.А. Склярова. Н. Новгород, 2002. С. 168; Рогачева О.С. Административная ответственность: Учеб. пособие. Воронеж, 2005. С. 20 - 21.

3) реакция общества на административное правонарушение; оценка (осуждение) государством, компетентными органами деятельности правонарушителя <1>;

<1> См., например: Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. С. 655 - 656; Стахов А.И. Административная ответственность: Учеб. пособие. М., 2004. С. 5.

4) обязанность лица, совершившего административное правонарушение, претерпевать лишения, ограничения <1>. Административная ответственность рассматривается еще и как правоотношение, правовой институт <2>. Каждый из названных подходов потенциально раскрывает отдельную грань понятия административной ответственности и теоретически может быть отражен в ней. Однако не выявляя достоинства и недостатки каждого, остановимся на некоторых из них.

<1> См., например: Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность: Учеб. пособие. М., 2000. С. 19; Скляр И.А. Институт административной ответственности и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы административной ответственности в России: Сб. науч. тр. Н. Новгород, 2002. С. 19 - 20.

<2> См.: Козырева Т.И. Административная ответственность в СССР: Учеб. пособие. М., 1973. С. 27 - 28; Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 8; Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985. С. 122.

Соглашаясь с утверждением ряда ученых о том, что категории "административная ответственность" и "административное наказание" соотносятся между собой как целое и часть <1>, не соглашаемся с мнением тех, кто отождествлял эти два понятия и (или) продолжает придерживаться этого до сих пор <2>. Весьма убедительным в плане критики последнего суждения выглядит высказывание К.С. Бельского о том, что отождествление административной ответственности и административного наказания "лишает категорию

ответственности смысла существования, обезличивает и выхолащивает это богатое и содержательное понятие" <3>. Иначе говоря, "ретроспективная юридическая ответственность не может быть сведена к наказанию; она предполагает выбор из широкого спектра различных неблагоприятных последствий, которые могут наступить для лица или организации в случае совершения нарушения" <4>. Формула же рассматриваемого соотношения указывает, по существу, на то, что административное наказание следует рассматривать как элемент структуры административной ответственности, как ее итог, результат, статическую и динамическую единицу.

<1> См., например: Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. Саратов, 1988. С. 28; Конин Н.М. Административное право России: Учебник. М., 2006. С. 151; Костенников М.В., Савостин А.А. Теоретические проблемы административной ответственности // Юрист. 1998. N 9. С. 47.

<2> См., например: Административные правонарушения, рассматриваемые в судебном порядке. М., 1964. С. 10; Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву / Отв. ред. А.К. Юрченко. Л., 1955. С. 9, 11; Лейст О.Э. Санкции в советском праве. С. 94; Малеин Н.С. Об институте юридической ответственности // Юридическая ответственность. Проблемы и перспективы: Учен. зап. Тартуского гос. ун-та. Вып. 852. С. 30; Советское административное право. Общая и Особенная части: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1973. С. 235; Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы советского административного и финансового права: Сб. науч. ст. М., 1952. С. 167 - 169.

<3> Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. N 12. С. 13. Схожее по своей сути высказывание приводит М.А. Краснов: "Ответственность не есть собственно наказание, иначе бы отпала необходимость в этой категории" (Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). М., 1995. С. 11).

<4> Подробнее об этом см.: Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 293 - 297.

Наряду с административным наказанием в структуре административной ответственности традиционно выделяют следующие элементы: основание административной ответственности; правовые условия привлечения к административной ответственности, а также исключаяющие ее; субъекты административной ответственности; административное производство. В структуре административной ответственности можно встретить, помимо административных наказаний, такие меры административно-правового воздействия, как административно-восстановительные меры (ст. 4.7 КоАП РФ) и меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ст. 27.1 КоАП РФ), которые взаимодействуют с ней через ряд сквозных понятий (элементов), в частности таких, как "условия" и "процедура" привлечения к административной ответственности.

Не выдерживает критики и отождествление административной ответственности с обязанностью лица, совершившего административное правонарушение, претерпевать лишения, ограничения, вытекающей из соответствующих трактовок в общей деликтологии <1>. Из общеправовой концепции обусловленности прав одной стороны обязанностями другой, их взаимозависимости и взаимосвязи вытекает недопустимость компенсации реализации государством своей конституционной обязанности защищать достоинство человека, его права и свободы, в том числе обеспечивать права потерпевших от правонарушения и возмещение причиненного им ущерба (ст. ст. 2, 21, 45, ст. 52 Конституции РФ), обязанностями субъекта административной ответственности понести такую ответственность, т.е. возложить ее на себя. Диалектическое равновесие взаимных обязанностей по отношению к одной и той же, пусть даже и такой высшей цели, как

установление истины или справедливости в разрешении возникшего в результате правонарушения дисбаланса, недопустимо, поскольку неминуемо возникает ситуация исключения (возможно, частичного снятия) одного обязательства другим либо сама постановка вопроса о них абсурдна <2>. Более того, определение административной ответственности через обязанность подвергаемого ей лица противоречила бы ее соотношению с системой административного принуждения, поскольку известно, что принуждение и обязанность суть не одно и то же. Отсюда, наоборот, идея корреспонденции противоположащих друг другу прав и обязанностей уместна и тогда, когда речь идет об определении существа административной ответственности.

<1> См., например: Поцелуев Е.Л. Ретроспективная юридическая ответственность: понятие, признаки, основания, принципы, цели, функции, виды и стадии. Иваново, 2004. С. 3; Черданцев А.Ф., Кожевников С.Н. О понятии и содержании юридической ответственности // Правоведение. 1976. N 5. С. 48.

<2> Это и так очевидно, поскольку имеет место столкновение двух противоположных, но объективно оправданных и "природно-присущих" сторонам интересов административного преследования, где решающее "слово" всегда должно оставаться за тем, кто находится за пределами такой правовой связи.

Следовательно, государство обязано в силу принципа неотвратимости административного наказания предпринять всевозможные законные меры по привлечению виновного лица к административной ответственности с предоставлением последнему достаточных прав и гарантий от необоснованного, произвольного и чрезмерного вмешательства в результате такого преследования в его правовой статус. В то же время такой обязанности государства не корреспондирует юридически допустимая возможность лица, в отношении которого осуществляется административное преследование, действовать запрещенными законом способами: скрываться от преследования, активно препятствовать ему и т.д. Однако, во всяком случае, ему должен быть предоставлен тот минимум гарантий, который соответствует достоинству и присущ любому лицу, не желающему быть привлеченным к административной ответственности. Именно из этих соображений и вытекает конституционная гарантия каждого, в частности, не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (ч. 1 ст. 51 Конституции РФ), равно как и то, что никто не обязан уличать себя каким-либо иным образом <1>.

<1> Основываясь на такой позиции, мы не можем согласиться с выводами Конституционного Суда РФ, изложенными по вопросу о конституционности ст. 256 УК РФ (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2001 г. N 6-П // СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2408).

Вместе с тем выработанные правовой наукой понятия административной ответственности ущербны тем, что в административную ответственность, как и во многие другие включаемые в нее категории, элементы (например, административное наказание), вкладывается то понимание, которое выражает отношение к этому институту лишь государства, его органов. Это, конечно, не умаляет значения административной ответственности в механизме государственно-властного решения определенных публичных задач. Однако такое, во многом одностороннее, видение не помогает раскрыть в административной ответственности того, что выражало бы основное - баланс между определяемым явлением и его социальным предназначением. Последнее, будучи выраженным в целях, задачах и функциях административной ответственности, сориентированных на ее субъектах, обеспечивает не только собственное (автономное) понимание, но и осознание связанного с ним регулирования большей частью теми, кто несет или потенциально может нести такую ответственность. А, как известно,

определенность любого правового явления и обусловленного им нормативного регулирования имеет конституционно оправданную ценность преимущественно в субъективном значении. Именно по этой причине Конституционный Суд РФ неоднократно ставил определенность правовой нормы в зависимость от критериев (показателей) ее ясности, недвусмысленности и четкости главным образом для самих граждан и правоприменителей <1>.

<1> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. N 3-П // СЗ РФ. 1995. N 18. Ст. 1708; от 17 июля 2002 г. N 13-П // СЗ РФ. 2002. N 31. Ст. 3160; от 17 июня 2004 г. N 12-П // СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2803; от 11 мая 2005 г. N 5-П // СЗ РФ. 2005. N 22. Ст. 2194.

Таким образом, полагаем, что дефиниция административной ответственности может быть сформулирована не посредством вложения в нее отношения государства, а с позиций отношения к ней самих граждан, что означает также и то, что она должна быть вполне ясна, недвусмысленна для них (невзирая даже на преобладание в ней негативной правовой нагрузки).

Исходя из этого наиболее предпочтительна формулировка административной ответственности (в ретроспективном смысле) как возникающего в связи с совершением лицом административного правонарушения особого состояния ограничения его прав и свобод, обусловленного административным преследованием <1> и административным наказанием такого лица.

<1> Административное преследование - как процессуально установленный порядок реализации государством функции по изобличению лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения, в целях привлечения его к административной ответственности - вполне может выступать и в качестве известного средства правового ограничения для указанной категории лиц. Ограничение прав и свобод лица, в отношении которого осуществляется данное преследование, может быть осуществлено и посредством постороннего исключения той или иной возможности (правомочия) из содержания права (свободы), а также путем установления специального порядка и принудительных условий, исключающих субъективную свободу.

Будучи связанной с категориями "административное преследование" и "наказание", административная ответственность получает вполне реальное деятельное содержание, и степень ее ощутимости непреложно связана с функционированием государственного аппарата. Отсюда следует, что и эффективность борьбы с административными правонарушениями, и неотвратимость административной ответственности связаны не с некими частными обязательствами, а с обязанностями государства по охране правопорядка, конституционной законности и безопасности в обществе.

Следовательно, как в количественном, так и качественном отношении административное наказание не может признаваться тождественным административной ответственности. Эти явления разнопорядковые, логически соотносимые как часть и целое, их содержание и состав не эквивалентны. Однако административное наказание в контексте административной ответственности выступает как мера, выражающая итоговый характер и содержание результатов административного преследования. Здесь категория "мера ответственности" - философская по истокам возникновения, наполненная оценочным содержанием. В философской справочной литературе мера определяется как выражение диалектического единства качественных и количественных характеристик объекта, указывающая предел, за которым изменение количества влечет за собой изменение качества объекта, и наоборот <1>. Иными словами, административное наказание как мера административной ответственности (каждый его вид включает в себе определенный объем правовой нагрузки, строго регламентированный КоАП РФ)

выступает в качестве меры обусловленного характером такой ответственности административно-правового воздействия.

<1> См.: Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев и др. М., 1983. С. 360.

В контексте административно-принудительных мер административное наказание - исключительный вид административного принуждения, характеризующийся высокой степенью карательного воздействия на правонарушителя. Из всех видов административного принуждения именно оно обладает способностью самым непосредственным и существенно-негативным образом задевать правовой статус субъекта общественных отношений. Как в материальном, так и процессуальном понимании административное наказание представляется как итог, заключительный этап административного преследования. Меры административной ответственности в отличие от других административно-принудительных мер всегда содержат отрицательную оценку правонарушения, соответствующую степени общественной опасности последнего. Целям реального применения мер административной ответственности служит вся система мер административно-процессуального принуждения, им на службу поставлены административно-юрисдикционные силы государства. Иными словами, в универсальном формате административного наказания как государственно-властной санкции и вида административного принуждения в частности сфокусировался весь негатив - максима административно-принудительного воздействия. Поэтому в действующем административном законодательстве данная группа административно-принудительных мер, ее материально-правовой и процессуальный аспекты реализации получили наиболее определенное и исчерпывающее закрепление.

Между тем если рассматривать административное принуждение как системную совокупность мер, то следовало бы предварительно обмолвиться о сводящем их факторе, критерии. В качестве такового доминирующим в административной науке является выделение административного правонарушения как явления, вызвавшего к необходимости существования административного принуждения и его воздействия на такое правонарушение как на "дальних", так и "близких" к нему подступах. Такое предположение, имевшее актуальное значение разве лишь на ранних этапах развития административно-правовых отношений, не может быть признано убедительным и достаточным. История любого государственно-организованного образования дает немало свидетельств того, что административное принуждение было связано с применением в условиях, никак (предварительно, сопутствующее или последующее) не связанных с правонарушением. Следовательно, административное правонарушение и связанные с ним интересы государства не могут выступать универсальным, объединяющим или сплачивающим меры административного принуждения фактором (критерием). Правильность же выявления такого фактора лежит в сфере более общих категорий социально-правовой действительности. Считаем, что категорией, удовлетворяющей системообразующие запросы мер административного принуждения на современном этапе, являются скорее интересы государственного управления. Такие интересы не ограничиваются принудительным воздействием лишь на правонарушения; они лежат в сфере требований рационального управления общественными отношениями, предопределяющим воздействием на которые обладают и другие более объективные (например, природные) явления. Конечно, публичные интересы государства могут более полно оправдывать применение любого административного принуждения, только если меры такого принуждения адекватны социально необходимому (общественно полезному) результату.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, считаем неверным абсолютное понимание постулата о том, что административное наказание как итоговая реакция

государства на административное правонарушение является объектом исключительного "внимания" других мер административного принуждения. В контексте последних административное наказание выступает скорее как самое эффективное и достаточное средство, ограниченное необходимостью адекватной реакции государства именно на правонарушение и позволяющее - исходя из принципов справедливости, соразмерности и правовой безопасности - гарантировать защиту конституционных ценностей и прежде всего прав и свобод человека и гражданина. Поэтому в правовом государстве административное наказание призвано выполнять не только карательную функцию, но и своего рода выступать гарантом должного признания, соблюдения и защиты прав человека и гражданина, их объединений.

Подчеркнем, что в целях рационального сочетания, гармонии интересов личности, общества и государства законодатель наряду с определением содержания права устанавливает административные наказания и тем самым пределы ограничения права. Цель такого установления состоит в обеспечении (гарантировании) пользования конкретными благами и ценностями, лежащими в основе содержания права других лиц. Ограничение прав и свобод гражданина может быть осуществлено посредством постороннего (от имени государства) принудительного исключения той или иной возможности (правомочия) из содержания права (свободы). Более того, учитывая намеченное усиление роли закона в регулировании отношений, связанных с привлечением виновных лиц к административной ответственности, проведенную новейшую кодификацию законодательства об административных правонарушениях, необходимо подробнее исследовать вопросы правовой природы административного наказания как в содержательном плане интересного и комплексного явления.

Глава II. ОБЩЕПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ, ПРЕДОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ХАРАКТЕР АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

§ 1. Конституционные основы юридической ответственности, определяющие характер административных наказаний

Часть 2 ст. 1.1 КоАП РФ закрепляет, что КоАП РФ и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов РФ об административных правонарушениях основываются на Конституции РФ. Для правового и тем более конституционного государства данное положение более чем аксиоматичное, если юридически непререкаемо то условие, что легитимная конституция обладает высшей юридической силой, имеет прямое действие и применяется на всей территории государства непосредственно. В России, где дело обстоит таким образом, правовая система строится по принципу отраслевой специализации правовых норм. Роль Конституции РФ здесь фундаментальна постольку, поскольку ею определяются общие (универсальные) правила праворегулирования, правореализация предусмотренных ею же предписаний, не устанавливаются при этом какие-либо открытые требования к отраслевой принадлежности какой-либо юридической нормы. Иными словами, Конституция РФ выполняет задачи организационной консолидации указанных норм и упорядочения их формальных носителей (источников права) в структуре российской правовой системы <1>, а ее нормы как конституционные по сути имеют универсальное для любого отраслевого правового регулирования значение <2>.

<1> Причем, как правильно замечает Е.В. Колесников, Конституция РФ - это "единственный национальный правовой акт, который сам определяет свою особую юридическую силу" (Колесников Е.В. Источники российского конституционного права: вопросы теории и методологии: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2000. С. 15).

<2> О Конституции РФ как основном источнике норм административно-правового значения см.: Романов М.Л. Источники административного права: Учеб. пособие. Астрахань, 2007. С. 51 - 57.

Именно такой подход и предопределил особенности источников права по вопросам административной ответственности и характер Конституции РФ, когда основная нагрузка по непосредственному регулированию данных вопросов падает на КоАП РФ, а сама Конституция РФ посвящена созданию организационно-правовой системы, обеспечивающей правовой характер общественных отношений по указанным вопросам. Конституция РФ содержит, таким образом, положения, имеющие принципиальный характер для определения способов регулирования вопросов административной ответственности на уровне "подконституционных" актов.

Вместе с тем, как показывает анализ юридического значения Конституции РФ, предлежащим для последующих тематических рассуждений является вопрос о соотношении конституционных норм и норм отраслевого (текущего) законодательства, в том числе административно-деликтного законодательства. Если основываться на разделяемой нами концепции логической нормы, обоснованной С.С. Алексеевым <1>, то конституционные и отраслевые нормы законодательства соотносятся как категории общего и особенного. Однако логика нормативных связей правовых предписаний различной юридической силы не аналогична результату в случае коллизии актов или норм одинаковой юридической силы. Если в последнем случае (в случае коллизии общей и особенной (специальной) нормы) решение принимается в пользу специальной нормы, то при условии непротиворечивости нормативных правовых актов или норм различной юридической силы вопрос решается последовательным образом, когда правильный выбор модели правоприменения осуществляется посредством соизмерения, приемлемого наложения и размежевания юридических норм. В тех же случаях, когда имеет место противоречие между общей нормой, занимающей в иерархии правовых норм приоритетное положение, и специальной (особенной), обладающей в силу своего положения в правовой системе меньшей юридической силой, то, безусловно, должна применяться общая норма независимо от степени ее абстрактности и декларативности. Таким образом, соотношение конституционной нормы и нормы отраслевого законодательства строится по принципу приоритета конституционных норм во всех случаях правоприменения (при наличии либо отсутствии коллизий). Следовательно, юридическая действительность Конституции РФ не может оказаться заблокированной ни при каких условиях, а ситуация, связанная с пробельностью в правовом регулировании, во всяком случае, может быть преодолена посредством законодательной процедуры <2>, восполнения указами Президента РФ <3>, толкования конституционных норм <4>, материально-правовой (процессуальной) аналогии в правоприменительной практике <5> и т.д.

<1> См.: Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 59.

<2> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 января 1998 г. N 3-О // ВКС РФ. 1998. N 2. С. 2 - 5.

<3> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. N 11-П // СЗ РФ. 1996. N 19. Ст. 2320.

<4> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. N 19-П // СЗ РФ. 1998. N 25. Ст. 3004.

<5> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. N 9-П // СЗ РФ. 1999. N 23. Ст. 2890.

Таким образом, переходя к непосредственному предмету исследования, постулируем, что сфера влияния Конституции РФ, бесспорно, распространяется на содержание административных наказаний как мер административного принуждения, но не напрямую, а посредством - через целую систему административно-деликтных отношений. Своего рода "буфером" на пути конституционного воздействия выступает институт административной ответственности. Но собственно в Конституции РФ категория "административная ответственность" в ее традиционном значении не используется. Между тем определенное количество конституционных норм в абстрактной форме регламентируют институт юридической ответственности вообще и административной ответственности в частности.

По отношению же к институту административного наказания административная ответственность играет таксономическую роль рода на формальном уровне административно-деликтных отношений, являющихся составляющей (частью) административно-правовых отношений. Административное наказание как имманентная категория административной ответственности и административного принуждения черпает из них материальные и процессуальные качества. Но юридически признано все же рассматривать административное наказание в структуре административной ответственности; формально оно рассматривается как мера административной ответственности, ее итог. Отсюда "вертикаль" правовой связи Конституции РФ с административным наказанием опосредуется институтом административной ответственности, сквозь призму свойств которого и предстоит раскрыть конституционную цепь детерминации присущих черт административного наказания.

Таким образом, административная ответственность, как непосредственно черпающий свою легитимную сущность из Конституции РФ правовой институт, выступает в роли проводника конституционных принципов юридической ответственности, предопределяя характер и свойства административного наказания. Именно об административной ответственности и пойдет речь в дальнейшем с презюмированием того, что центральным объектом конституционализации административной ответственности является прежде всего административное наказание.

Административная ответственность - один из ключевых институтов в административном праве. Обладая собственной инфраструктурой, она является самодостаточным правовым регулятором, имеющим материальную и процессуальную обеспеченность в праве и законодательстве. Вместе с тем, обладая регулирующим воздействием на права и свободы человека и гражданина, институт административной ответственности обретает конституционное значение (признание). Конституция РФ способна посылать сильные импульсы в сферу законодательного регулирования административной ответственности, формируя ее конституционную основу - последовательно конституционализируя ее.

Конституционную основу административной ответственности составляют юридически концентрированные, обладающие высшей степенью нормативной обобщенности и носящие универсальный характер положения Конституции РФ, определяющие правовой статус личности и допустимые условия его ограничения, обусловленные реакцией государства на административное правонарушение <1>. Учитывая, что любая отрасль права черпает свою легитимную сущность из Конституции РФ (не исключением здесь является и административное право, и административная ответственность в частности), фундаментальную роль Основного Закона государства в правовой системе предопределяет существование в нем основных правовых идей - отправных начал последующего законодательного регулирования. Вытекающие, таким образом, из Конституции РФ общие принципы юридической ответственности, определяя как пределы усмотрения законодателя в процессе административно-правового регулирования, так и конституционно-правовой статус гражданина, привлекаемого к административной ответственности, по своему существу составляют основу

взаимоотношений государства и личности в сфере государственно-властного, т.е. административного, преследования.

<1> Иными словами, речь, конечно же, идет о конституционных принципах административной ответственности, но в той части, в которой они предопределяют характер административных наказаний. В этом контексте и определяется смысл и основное русло дальнейшего исследования в рамках данного параграфа.

Применительно к данному положению такие основы базируются на важнейших общеправовых принципах юридической ответственности, а именно уважение человеческого достоинства; справедливость мер юридической ответственности; соразмерность - дифференциация и индивидуализация мер юридической ответственности; равенство всех перед законом и судом. Собственно же Конституция РФ закрепляет такие юридически значимые для законодательного регулирования административной ответственности принципиальные конструкции:

- 1) как соразмерность ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым интересам и целям;
- 2) наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения;
- 3) презумпция невиновности;
- 4) определенность правовой нормы, устанавливающей ответственность;
- 5) недопустимость повторного привлечения лица к ответственности за одно и то же правонарушение;
- 6) недопустимость придания обратной силы закону, устанавливающему или отягчающему ответственность;
- 7) придание обратной силы закону, устраняющему либо смягчающему ответственность;
- 8) всеобщность и гарантированность судебной защиты;
- 9) недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона.

Учитывая, что в рамках данной работы не представляется возможным дать подробный анализ каждого из них, остановимся лишь на тех конституционных конструкциях, которые специфически воздействуют на институт административной ответственности, и прежде всего на административные наказания.

Административная ответственность как вид государственно-властной санкции берет свое начало из общих положений Конституции РФ о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2) и об уважении человеческого достоинства и недопустимости его умаления ни при каких обстоятельствах (ст. 21). Указанные ценностные ориентиры, выступая нравственными категориями, формализованными в конституционном тексте, имеют всеобъемлющее значение, и их правовой эффект прослеживается на основе качественных характеристик заданного правового явления. В то же время связь конституционных положений с административно-деликтным законодательством имеет и обратный характер. Это проявляется, в частности, в тех задачах, которые составляют само конституционное существо правовой охраны и выступают своеобразным идеологическим ориентиром всего законодательства об административных правонарушениях. Задачи такового позволяют в общих чертах оценить конституционность обособленного блока правоохранительных норм по крайней мере в той части, в какой они служат достижению тех целей, которые конституционно определены как оправдывающие введение каких бы то ни было ограничений прав и свобод человека и гражданина.

Впрочем, уже из сопоставления ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и ст. 1.2 КоАП РФ очевидно некоторое *ad litteram* совпадение, что показывает главным образом функциональную взаимосвязь указанных норм. Таким образом, то, что на

конституционном уровне определяется в качестве целей (защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства), на отраслевом уровне выражается более подробно и развернуто в следующих задачах: 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. Такая во многом количественная разница объясняется тем, что в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ речь идет о федеральном законе, т.е. категориях правового регулирования, и, следовательно, о самом правовом регулировании, в то время как в ст. 1.2 КоАП РФ вопросы правового регулирования не ставятся, а определяется суть практического приложения норм законодательства об административных правонарушениях.

Отправными являются также конституционные положения, определяющие федеративную природу Российского государства. Решая вопрос о компетентности государства и его субъектов в сфере регулирования административной ответственности, Конституция РФ отнесла к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ защиту прав и свобод человека и гражданина; административное, административно-процессуальное законодательство (п. п. "б", "к" ч. 1 ст. 72). Относя вопросы правового регулирования административных отношений к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, Конституция РФ вовсе не ставит их в конкурентное положение <1>, как может показаться на первый взгляд, поскольку вопрос о том, кто и в какой мере определяет возможность ограничения прав и свобод личности, уже имеет конституционное решение (п. "в" ст. 71 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Административная ответственность, выступая публично-правовым "мерилом" принуждения, связана с правоограничениями, характер (степень) которых предопределяется (измеряется) конкретным видом административного наказания (как меры административной ответственности) и связан с правилами его применения. Отсюда установление видов административных наказаний, их исчерпывающего перечня и правил применения не могло быть осуществлено вне поля федерального законодательного регулирования. В данной связи примечателен уже тот факт, что в КоАП РФ указанные конституционные требования были учтены (п. 2 ч. 1 ст. 1.3, ч. 1 и ч. 3 ст. 3.2).

<1> По данному поводу весьма показательной представляется позиция А.С. Автономова, который пишет, что в рамках совместных сфер публично-правовой деятельности важно "распределить полномочия органов федерального и регионального уровня таким образом, чтобы они могли сотрудничать, а не мешали бы друг другу в одних случаях и не оставляли бы одновременно без внимания какие-то вопросы в других" (Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.К. Топорнин. М., 2001. С. 179 - 180).

Наряду с вышеизложенным считаем важным дать правовую оценку некоторым другим положениям КоАП РФ, допускающим, в частности, установление административной ответственности законами субъектов РФ. Например, указанием на то, что к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, КоАП РФ отнес по остаточному принципу круг вопросов в указанной области к полномочиям субъектов РФ в

пределах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а именно установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных региональным законодательством. В этой связи рядом законов субъектов РФ небезосновательно определяются их предметы ведения в области законодательства об административных правонарушениях <1>.

<1> См., например: ст. 1.3 Закона Ленинградской области от 2 июля 2003 г. N 47-ОЗ "Об административных правонарушениях" // Вестник правительства Ленинградской области. 2003. N 15; ст. 1 Закона Еврейской автономной области от 6 декабря 2006 г. N 27-ОЗ "Об административных правонарушениях" // Биробиджанская звезда. 2006. N 92.

В то же время еще при разработке проекта КоАП РФ ставилась проблема допустимости установления административной ответственности законами субъектов РФ, причем "здесь столкнулись две диаметрально противоположные точки зрения" <1>. Одни считали и до сих пор придерживаются того, что административная ответственность может устанавливаться законами субъектов РФ в силу п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относящего административное и административно-процессуальное законодательство к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ <2>. Другие - что законодательство об административных правонарушениях должно быть "монополией" Российской Федерации; при этом "сама попытка закрепить право субъектов Федерации на издание законов об административной ответственности представлялась как антиконституционная" <3>, противоречащая ч. 3 ст. 55 Конституции РФ <4>.

<1> Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2002. N 7. С. 4.

<2> В административно-правовой науке большинство авторов соглашаются с тем, что вопросы административной ответственности должны регулироваться федеральными законами и законами субъектов РФ, однако различными были их точки зрения на возможные варианты системы законодательства об административных правонарушениях (см.: Административное принуждение и административная ответственность: Сб. норм. актов / Сост. Ю.Н. Стариков. М., 1998. С. XXIX; Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М., 2000. С. 480 - 484; Демин А.В. Актуальные проблемы регионального законодательства об административных правонарушениях // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург, 2003. С. 241 - 243; Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Указ. соч. С. 14 - 15; Рогачева О.С. Указ. соч. С. 9 - 10; Россинский Б.В. О разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области укрепления административной ответственности // Журнал российского права. 2001. N 7. С. 17 - 23; Тарнапольский Р.И. Правовые проблемы разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административной ответственности // Институты административного права России: Сб. ст. / Отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. М., 1999. С. 238 - 241; Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 44; и др.).

<3> Цит. по: Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях. С. 4.

<4> См., например: Агапов А.Б. Административная ответственность. С. 32 - 34; Князев С.Д. Некоторые вопросы законодательного обеспечения административно-правового статуса российских граждан // Административно-правовой статус гражданина: Сб. науч. ст. / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 17; Шергин А.П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. М., 2004. С. 170 - 171.

М.С. Студеникина (член комиссии по разработке КоАП РФ), возражая против федеральной "монополии", пишет, что "вряд ли возможно в самом установлении административной ответственности, которое является адекватной реакцией государства на совершенное правонарушение, видеть ограничение прав и свобод граждан" <1>. С данным доводом довольно трудно согласиться, и это объясняется рядом причин.

<1> Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях. С. 5.

Во-первых, что "касается ограничений основных прав и свобод в собственно конституционно-правовом смысле, то в этом случае имеются в виду, - пишет Б.С. Эбзеев, - допускаемые Конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса человека и гражданина" <1>. В качестве ограничения основных прав им предлагается рассматривать различные варианты изъятий из круга правомочий, составляющих нормативное содержание основных прав и свобод личности, в том числе посредством умаления, под которым имеется в виду уменьшение материального содержания основных прав, объема социальных, политических и иных благ, причитающихся их обладателю, минимизацию их гарантий.

<1> Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 231 - 232.

Во-вторых, ограничительный аспект в контексте правового регулирования (т.е. на этапе установления) каких-либо исключений из правового статуса лица признан непосредственно Конституцией РФ и со всей очевидностью вытекает уже из таких ее положений, как, например: "Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом..." (ч. 3 ст. 55) <1>.

<1> См. также: Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. N 7. С. 14 - 20. В этой статье обоснованно предлагается различать понятия "ограничение" и "умаление", связанные с правами и свободами человека и гражданина.

В-третьих, устанавливаемые законом субъекта РФ запреты посредством формулирования состава административного правонарушения и административная ответственность за его нарушение, без сомнения, являются юридически-властными односторонними исключениями той или иной правовой возможности из правового статуса лица, т.е. правовыми ограничениями <1>. В силу этого положения КоАП РФ о праве субъектов РФ принимать собственные законы об административных правонарушениях, безусловно, затрагивают существо многих прав и свобод человека и гражданина, которые посягают на реальное содержание юридического статуса личности. Такого рода ограничения, причем конкретно неопределенного круга лиц, вводятся не законодательным решением федерального органа государственной власти, а в силу закона субъекта РФ, что, хотя и при соблюдении прочих условий (в частности, положений КоАП РФ), не укладывается в установленные ч. 3 ст. 55 Конституции РФ требования. В последних же речь идет именно об ограничении прав и свобод человека и гражданина федеральным законом, а не об установлении ограничений прав и свобод человека и гражданина в соответствии с федеральным законом.

<1> См. также: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004. С. 87 - 88.

Подчеркнем также, что совершенно недопустимо, и в этом присоединяемся к правовой позиции Конституционного Суда РФ <1>, вопрос об уровне законодательного регулирования административной ответственности ставить в зависимость от статуса

субъекта ответственности <2>. Никаких объективных правовых оправданий различного (с точки зрения уровня) регулирования административной ответственности, скажем, юридических лиц и должностных лиц не существует, поскольку форма реализации конституционного статуса личности не меняет само существо составляющих ее прав. Например, должностные лица тех или иных публичных органов по своей сути являются лицами, наделенными нормативным правовым актом правом действовать властно-обязывающим образом по отношению к кому-либо, и в силу этого реализуют такие конституционные права, как право участвовать в управлении делами государства и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

<1> Правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная в ряде его решений, сводится к тому, что, затрагивая права и законные интересы, в частности, юридических лиц, являющихся по своей сути объединениями, созданными гражданами для совместной реализации конституционных прав на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности, тем самым затрагиваются и интересы человека и гражданина (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. N 17-П // СЗ РФ. 1996. N 45. Ст. 5202; от 17 декабря 1996 г. N 20-П // СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 197).

<2> Например, Б.В. Россинский, анализируя КоАП РФ, отклоненный Президентом РФ 22 декабря 2000 г., предлагал к ведению субъектов РФ отнести установление административной ответственности юридических и должностных лиц за совершение ими тех правонарушений, ответственность за которые не установлена на федеральном уровне, в силу того что требования ст. 55 Конституции РФ о возможности ограничения прав и свобод только федеральным законом касаются лишь прав и свобод граждан (см.: Россинский Б.В. Указ. соч. С. 20).

В то же время напряженность в вопросе не снижается и допустимостью постановки тезиса о том, что установлением административной ответственности субъекты РФ не вводят новых запретов, ограничений прав, если учесть, что такие правовые изъятия устанавливаются регулятивными нормами, а охранительные - своими санкциями обеспечивают их действие. Установление административной ответственности определением административно-правового запрета и ответственности за его несоблюдение, безусловно, носит обеспечительный (охранительный) характер по отношению к регулятивным, позитивным мерам. Вместе с тем следует отталкиваться от того, что ограничительный аспект в контексте правового регулирования (т.е. на этапе установления) каких-либо исключений из правового статуса лица ч. 3 ст. 55 Конституции РФ не ставится в зависимость от того, в каких целях (регулятивных либо охранительных) они вводятся. Более того, именно охранительные отношения нуждаются в более строгом сопоставлении с общеправовыми критериями обоснованности, допустимости и необходимости государственного вмешательства, поскольку ими во многом определяется существо ограничений конституционных прав. Рассматривая же проблему административно-деликтного регулирования на региональном уровне, наилучшим образом следует исходить из более общего анализа вопросов установления административной ответственности, не замыкающихся лишь на административных наказаниях.

Таким образом, вопросы регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина составляют ведение Российской Федерации (п. "в" ст. 71 Конституции РФ), субъекты же РФ, реализуя свои полномочия в сфере защиты прав и свобод, находящейся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (п. "б" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), не могут снижать уровень гарантий прав, обеспечиваемый Конституцией РФ. Более того, компетенция, касающаяся вопросов регулирования и

защиты прав и свобод человека и гражданина посредством установления каких-либо правовых ограничений, также не может быть делегирована федеральным законодателем (равно как и диспозитивные методы решения этого вопроса неприемлемы <1>, как конституционно изъяты из его дискреции) субъектам РФ иначе как путем пересмотра самой Конституции РФ. Отсюда представляется, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина в части установления административно-правовых запретов (определения составов административных правонарушений) и введения правовых ограничений в форме административных наказаний субъектами РФ в лице их органов государственной власти недопустимы как в силу закрепленного непосредственно в Конституции РФ принципа соразмерности ограничения прав и свобод человека и гражданина конституционно значимым целям (ч. 3 ст. 55), так и установленного ею же разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ (п. "в" ст. 71) <2>.

<1> Как следует из правовой позиции Верховного Суда РФ, полномочия, отнесенные к исключительному ведению Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации в пределах ее совместного ведения с субъектами РФ не могут быть переданы субъекту РФ на основании договора (см.: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 29 апреля 1998 г. (извлечение) // БВС РФ. 1998. N 11. С. 1).

<2> В связи с этим не можем согласиться с правовой позицией высших судебных органов Российской Федерации, согласно которой региональным законодательством могут охватываться вопросы административной ответственности: в ситуации отсутствия федерального закона - в опережающем порядке, а в случае его принятия и вступления в силу - в части, не противоречащей ему (см.: Определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. N 145-О // СЗ РФ. 1998. N 49. Ст. 6102; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за I квартал 2001 г., утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 4 июля 2001 г. // БВС РФ. 2001. N 10. С. 22).

Вопреки этому сохраняется правовая ситуация, при которой лица, совершившие тождественные по смыслу административные правонарушения, привлекаются к различным по степени суровости административным наказаниям <1>, равно как и в разных субъектах РФ за аналогичные административные правонарушения к одному и тому же по степени суровости административному наказанию привлекаются различные по статусу субъекты ответственности <2>. Такой явно недифференцированный подход к установлению административной ответственности по так называемым вопросам, имеющим региональное значение, в том числе и часто встречающиеся в региональных законах "штампы" федерального законодательства <3>, лишний раз свидетельствуют о том, что каких-либо стандартов оформления регионального законодательства не существует, и одними из главных причин этого являются сохраняющиеся тенденции к децентрализации правового регулирования, уменьшению роли и объема деятельности федеральных органов правотворческой компетенции <4>, безусловность законодательного регулирования на региональном уровне местной спецификой <5>, да и попросту слабая законодательная техника <6>. Судебная практика - явное тому доказательство. Например, Верховный Суд РФ при рассмотрении в судебном заседании гражданского дела о признании недействующими отдельных положений Закона Алтайского края от 10 июля 2002 г. "Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края" оставил решение Алтайского краевого суда без изменения, указав в своем решении, что, признавая, в частности, недействующей ст. 48 Закона края, Алтайский краевой суд правомерно пришел к выводу, что данные правоотношения урегулированы ст. 14.7 КоАП РФ <7>.

<1> Например, незаконные действия по отношению к государственным символам субъекта РФ влекут наложение административного штрафа: в Курганской области - на

граждан в размере от 200 до 500 руб.; на должностных лиц - в размере от 500 до 1000 руб.; на юридических лиц - в размере от 1000 до 2000 руб. (см. ст. 18 Закона Курганской области от 20 ноября 1995 г. N 25 "Об административных правонарушениях на территории Курганской области" // Новый мир. 2002. N 122); в Ростовской области - на граждан в размере от 500 до 2000 руб.; на должностных лиц - от 1000 до 5000 руб.; на юридических лиц - от 5000 до 10000 руб. (см. ст. 9.2 Закона Ростовской области от 25 октября 2002 г. N 273-ЗС "Об административных правонарушениях" // Наше время. 2002. N 214 - 215).

<2> Например, совершение действий, нарушающих тишину и спокойствие граждан в ночное время, влечет наложение административного штрафа в Хабаровском крае - на граждан: в размере от 300 до 500 руб. (ст. 2.3 Кодекса Хабаровского края об административных правонарушениях от 26 мая 2004 г. N 185 // Приамурские ведомости. 2004. N 108); в Алтайском крае - на должностных лиц от 200 до 500 руб. (п. 1 ст. 61 Закона Алтайского края от 10 июля 2002 г. N 46-ЗС "Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края" // Алтайская правда. 2002. N 193 - 196).

<3> Явно выходящими за пределы действующего федерального законодательства могут быть признаны положения целого ряда законов субъектов РФ, закрепляющих аналогичные предусмотренным КоАП РФ составы административных правонарушений, и, более того, не только дублирующих, что отмечается в судебной практике (см., например, решения: Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 14 сентября 2004 г. N 3-62/04; Верховного суда Республики Коми от 22 декабря 2004 г. N 3-66/04 // Республика. 2005. N 26; Хабаровского краевого суда от 29 апреля 2005 г. N 3-96/), но и устанавливающих вопреки существующим в КоАП РФ иные размеры штрафных санкций. Например, если федеральное законодательство за нецелевое использование бюджетных средств (представляющее собой нарушение правил и норм, изданных по вопросам федерального значения) предусматривает санкцию в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от 4000 до 5000 руб.; на юридических лиц - от 40000 до 50000 руб. (ч. 1 ст. 15.14 КоАП РФ), то, в свою очередь, региональные - в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от 100 до 5000 руб.; на юридических лиц - от 1000 до 50000 руб. (ст. 15 Закона Новгородской области от 13 июня 2006 г. N 688-ОЗ "Об административных правонарушениях" // Новгородские ведомости. 2006. N 85).

<4> См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 25 - 29.

<5> См.: Масленников М.Я. Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности: правотворчество и центробежные импровизации // Государство и право. 2005. N 10. С. 36; Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации. Воронеж, 2005. С. 239.

<6> См. также: Малько А.В. Формы реализации и виды правовой политики // Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 165 - 166.

<7> См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20 декабря 2002 г. N 51-Г02-53; Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15 июня 2005 г. N 9-Г05-8 и от 13 июля 2005 г. N 44-Г05-13

Установление субъектами РФ различных по объему и суровости административно-правовых запретов и ответственности за их нарушение приводит, по сути, к такому положению, когда содержание правового статуса лица дифференцируется на законодательном уровне в зависимости от места совершения административного правонарушения. Отсюда возникает ситуация, при которой объем правового статуса лица меняется (как в негативных, так и позитивных правоотношениях) в зависимости от его

нахождения в том или ином субъекте РФ и от того, установлены либо нет аналогичные административно-правовые запреты и условия ответственности за их нарушение. Тем самым нарушается равенство прав и свобод человека и гражданина, которые ввиду наличия либо отсутствия в законодательстве субъектов РФ об административных правонарушениях как негативных, так и позитивных ограничений получают различное реальное содержание вопреки установленному Конституцией РФ единству юридического режима правоограничений (ст. 2, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, ч. 4 ст. 2, 3 ст. 55).

Кроме того, и существующее положение дел в административно-деликтном регулировании компетенции субъектов РФ показывает неэффективность в распределении правомочий по установлению административной ответственности. В законопроектных материалах отмечается, что возможность субъектов РФ за совершение правонарушений, в частности, применять только предупреждение и административный штраф, например, без административной конфискации сводит к нулю эффективность применения закона субъекта РФ на практике <1>. При этом же не нарушается конституционный принцип возможности лишения имущества не иначе как по решению суда. Однако, отклоняя подобного рода региональные законотворческие инициативы <2>, федеральный законодатель ссылается на необходимость "обеспечения единства системы наказаний и унификации системы мер административно-юрисдикционного воздействия, применяемых на территории Российской Федерации", в силу которой "наказания, существенным образом ущемляющие интересы субъекта правоотношений, могут устанавливаться лишь на федеральном уровне" <3>. Вместе с тем аргументация с точки зрения единства системы мер административно-юрисдикционного воздействия фрагментарна и не охватывает собою всю систему мер ограничения прав и свобод человека и гражданина, конституционный режим которых обеспечивается федеральным регулированием (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). В другом случае, отклоняя <4> внесенный парламентом Республики Башкортостан законопроект, которым предлагалось предоставить субъектам РФ право устанавливать административную ответственность за нарушение федеральных законов и нормативных правовых актов федерального уровня <5>, федеральные парламентарии отметили, что наделение субъектов РФ такими полномочиями приведет к нарушению принципов верховенства федеральных законов, единства правового и экономического пространства, а также единства правового положения граждан и организаций на всей территории Российской Федерации, что не позволит обеспечить соблюдение закрепленного ч. 2 ст. 19 Конституции РФ принципа равенства прав и свобод граждан, установленных федеральными законами, независимо от места жительства <6>. Видимо, законодатель допускает отнесение прав и свобод лица к тому или иному уровню правового регулирования в зависимости от степени их значимости, чем руководствуются иногда и регионы <7>. Между тем подчеркнем, что из принципа равенства не следует равенство лишь в правах и свободах, установленных федеральными законами, тем более тогда, когда Конституция РФ вовсе не делит права и свободы лица на "федеральные" и "иные", а предусматривает права и свободы человека и гражданина вообще, регулирование, а значит, и установление, ограничение которых составляет исключительное ведение Российской Федерации (ч. 3 ст. 55 и п. "в" ст. 71).

<1> См.: Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 17 сентября 2003 г. N 444 "О законодательной инициативе по внесению проекта Федерального закона "О внесении изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 2003. N 13.

<2> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 2 апреля 2004 г. N 340-IV ГД "О проекте федерального закона N 372309-3 "О внесении изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" // СЗ РФ. 2004. N 15. Ст. 1389.

<3> Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18 декабря 2003 г. N 2.2-1/8252 "По проекту Федерального закона N 372309-3 "О внесении изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях".

<4> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 октября 2004 г. N 1042-IV ГД "О проекте Федерального закона N 47499-4 "О внесении изменения в статью 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // СЗ РФ. 2004. N 44. Ст. 4295.

<5> См.: Постановление Государственного Собрания - Курултая - Республики Башкортостан от 22 апреля 2004 г. N ГС-369 "О законодательной инициативе Государственного Собрания - Курултая - Республики Башкортостан по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона "О внесении изменения в статью 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // Ведомости Государственного Собрания Республики Башкортостан. 2004. N 9. Ст. 506.

<6> См.: Заключение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по конституционному законодательству и государственному строительству от 23 сентября 2004 г. "На проект Федерального закона N 47499-4 "О внесении изменения в статью 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях".

<7> Не оценивая правомерность конкретного решения, отметим, что, признавая содержащиеся в п. 3 примечания к ч. 2 ст. 4 Закона "Об административной ответственности в Республике Коми" положения необоснованным правовым принуждением, Конституционный Суд Республики Коми обозначил аналогичный подход отнесением права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности к числу основных, наиболее значимых конституционных прав и потому не подлежащих регулированию на региональном уровне (см.: Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 12 апреля 2005 г. // Республика. 2005. 19 апр.).

Таким образом, приходим к выводу о допустимости установления административно-правовых запретов и ответственности за их нарушение только федеральным законом, в нашем случае - КоАП РФ. В то же время не исключается возможность регулирования законами субъектов РФ компетенции органов государственной власти субъектов РФ, уполномоченных КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях. Данная оговорка имеет более чем принципиальное значение, поскольку закон субъекта РФ как таковой уточнением компетенции собственных органов даже в области реализации административной ответственности не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения федеральных законов и тем более лишать их юридической силы. Из этого следует, что такое исключение не противоречит, а скорее, наоборот, развивает положения п. "к" и п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, закрепляющих, что административное и административно-процессуальное законодательство, общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, поскольку, как указывалось ранее, лишь вопросы установления административной ответственности изъяты из сферы его определения (п. "в" ст. 71, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), а система органов государственной власти субъектов РФ и, следовательно, конкретное содержание их компетенции устанавливаются ими самостоятельно (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ). Таким образом, считаем, что наделение субъекта РФ возможностью устанавливать своими законами компетенцию органов государственной власти субъектов РФ в сфере реализации административной ответственности правомерно в той мере, в какой такое установление, во-первых, остается в рамках именно регулятивных административных отношений

(преследует цель конкретизации), а не приобретает характер административно-правовых изъятий из общего режима процессуального регулирования административно-деликтных отношений <1>, и, во-вторых, не отменяет и не умаляет права и свободы человека и гражданина <2>.

<1> Подчеркнем, что данный режим не обязательно связан только с установлением принципов, задач и порядка производства по делам об административных правонарушениях или компетенции федеральных органов административной юрисдикции, но и обусловлен необходимостью регулирования (санкционирования) компетенции региональных органов административной юрисдикции в той части, в какой ею затрагиваются права, свободы лица и другие вопросы общенационального значения (подробнее об этом см.: решение Ярославского областного суда от 20 декабря 2004 г. N 3-113/04 // Губернские вести. 2005. N 15).

<2> При этом следует учитывать правовые позиции Конституционного Суда РФ, из содержания которых следует, что предоставлением субъектам РФ полномочий по конкретизации условий реализации гражданами соответствующих прав федеральный законодатель обязан обеспечить соразмерность их ограничения. Если же региональный законодатель выходит за рамки делегированных полномочий, четко определенных федеральным законом, то тем самым он также нарушает ч. 3 ст. 55 Конституции РФ (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. N 12-П // СЗ РФ. 1998. N 18. Ст. 2063).

Конституционную основу административной ответственности как вида юридической ответственности составляют положения Конституции РФ о равенстве всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19). Применительно к законодательному регулированию административной ответственности такое равенство выражается в том, 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 (ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ). В то же время нельзя не отметить, что вопросы административной ответственности отдельных субъектов, например должностных лиц государственных и муниципальных органов, характеризуются в юридической науке как дискуссионные <1>.

<1> См., например: Мироненко М.Б. Принципы юридической ответственности. Тольятти, 2001. С. 106 - 111.

Однако КоАП РФ с позиций качества наказательного воздействия не делает никаких оговорок по ответственности такого вида субъектов, допуская тем самым применение к ним общего режима административной ответственности должностных лиц и военнослужащих. И в принципе при характеристике административных наказаний мы исходим из идеи единства материальных условий административно-наказательного воздействия и его независимости от специального статуса субъекта ответственности. Поэтому для целей дальнейшего развития правовых позиций по тематике конституционных основ установления и применения административных наказаний необходимо уточнить, что особенности правового статуса в той мере, в какой они обусловлены характером выполняемых лицом функций, могут влиять лишь на процессуальную сторону вопроса о привлечении подобной категории лиц к административной ответственности либо на квалификацию противоправных деяний <1>.

что влечет в каждом случае дифференциацию и индивидуализацию административного наказания, но не затрагивает общую природу мер административной ответственности.

<1> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. N 9-П // СЗ РФ. 2002. N 16. Ст. 1601; от 20 февраля 1996 г. N 5-П // СЗ РФ. 1996. N 9. Ст. 828.

В частности, Конституция РФ допускает также особые условия привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции. Ею закрепляется неприкосновенность (иммунитет) членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (ст. 98), а также неприкосновенность Президента РФ (ст. 91) и судей (ст. 122). В соответствии с ч. 1 ст. 1, ч. ч. 1, 2 и 3 ст. 3, ч. 3 ст. 5, ст. ст. 10, 11, 66, 72, 73, ч. 1 ст. 77, ст. 134 и ст. 136 Конституции РФ в России как демократическом федеративном правовом государстве указанные лица являются выразителями интересов и воли народа (судьи - отправителями правосудия), осуществляющими государственно-властные функции; особым положением и их функциями как должностных лиц государства обусловлены их самостоятельность в системе разделения властей и независимость от чьих бы то ни было указаний. Из этого вытекает необходимость специальных гарантий беспрепятственного осуществления своих полномочий, к числу которых, обусловленных природой государственно-властного мандата, характером выполняемых задач, относится публично-правовой институт неприкосновенности, призванный оградить депутатов, судей и иных вышеуказанных лиц от неправомерного вмешательства в их деятельность по осуществлению полномочий, от попыток оказать на них давление путем привлечения или угрозы привлечения к административной ответственности <1>. Однако следует обратить внимание на то, что особые условия привлечения к административной ответственности вышеуказанных категорий граждан имеют ярко выраженную процессуальную направленность: на характер самого административного наказания они никак не влияют, т.е. в случае преодоления "процессуального вопроса" административной ответственности такие граждане наравне с другими несут все предусмотренные определенным видом административного наказания обременения.

<1> См.: Витрук Н.В. Указ. соч. С. 424 - 439; Поддубный А.О. Административно-деликтные иммунитеты // Журнал российского права. 2003. N 6. С. 67 - 70.

Конституционную основу административной ответственности как вида юридической ответственности составляют также вытекающие из Конституции РФ общепризнанные принципы юридической ответственности, которые по своему существу относятся к основам правопорядка и оказывают непосредственное влияние на конституционно-правовой статус физических и юридических лиц в Российской Федерации (ст. ст. 49, 50, 54 и 64). В частности, как следует из ч. 2 ст. 54 Конституции РФ, юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Наличие состава правонарушения является, таким образом, необходимым основанием для всех видов юридической ответственности; при этом признаки состава правонарушения, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности, что относится и к ответственности за нарушение правил административно-правового характера. К основаниям ответственности исходя из общего понятия состава правонарушения относится и вина, если в самом законе прямо не установлено иное.

Отсутствие вины при административном правонарушении является, таким образом, одним из обстоятельств, исключающих производство по делу о данном правонарушении,

поскольку свидетельствует об отсутствии самого состава административного правонарушения. Иная трактовка состава административного правонарушения как основания ответственности противоречила бы и природе административной юрисдикции: правоприменитель, обеспечивающий в связи с привлечением к ответственности за административное правонарушение защиту прав и свобод физических и юридических лиц посредством производства по делу об указанном правонарушении, не может ограничиваться формальной констатацией лишь факта административного правонарушения, не выявляя иные связанные с ним обстоятельства, в том числе наличие или отсутствие вины соответствующих субъектов, в какой бы форме она ни проявлялась и как бы ни было распределено бремя ее доказывания.

Абсолютно новым для законодательства об административных правонарушениях является наличие в нем принципа презумпции невиновности. Учитывая известную новизну данного вопроса для административно-деликтного законодательства и принимая во внимание его посредственное воздействие на существо административных наказаний, полагаем невозможным оставить эту тему без определенного внимания.

Конституционные начала презумпции невиновности в законодательном регулировании административной ответственности слабо прослеживаются, однако системный анализ положений ст. ст. 49, 50, 54, 64 Конституции РФ и корреспондирующих им общеправовых принципов справедливости, индивидуализации и соразмерности мер юридической ответственности позволяет сделать некий общий и положительный вывод. Статья 49 Конституции РФ закрепляет презумпцию невиновности применительно к сфере уголовной ответственности, т.е. возлагает обязанность по доказыванию вины в совершении противоправного деяния на соответствующие государственные органы. В процессе правового регулирования других видов юридической ответственности законодатель вправе (на что неоднократно указывал Конституционный Суд РФ) решать вопрос о распределении бремени доказывания вины самостоятельно, учитывая при этом особенности соответствующих отношений и их субъектов (в частности, предприятий, учреждений, организаций и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица), а также требования неотвратимости ответственности и интересы защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 2 ст. 15, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) <1>. Поэтому, как верно замечают Н.И. Матузов и А.В. Малько, презумпция невиновности должна согласовываться с принципом неотвратимости наказания таким образом, чтобы не "впасть в другую крайность - плодить безнаказанность, которая является питательной средой всякой преступности" <2>.

<1> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. N 1-П // СЗ РФ. 2001. N 7. Ст. 700; от 27 апреля 2001 г. N 7-П // СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2409.

<2> Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 454 - 455.

Положения ст. 49 Конституции РФ о принципе виновной ответственности, презумпции невиновности и бремени доказывания, которое возлагается на органы государства и их должностных лиц, выражают общие принципы права при применении государственного принуждения карательного (штрафного) характера в сфере публичной ответственности как в уголовном, так и в равной мере в административном праве, что общепризнано в отечественной правовой доктрине. Ответственность за административное правонарушение имеет публичный и именно административно-правовой характер. Здесь в отличие от гражданско-правовой ответственности существует неравноправие сторон, действуют отношения власти и подчинения между государственным органом, налагающим наказание, и субъектом ответственности, и именно поэтому презумпция невиновности имеет характер особой конституционной и общеправовой гарантии от произвола обвиняющей власти, гарантии соблюдения прав и свобод <1>.

<1> Последняя позволяет представить данную презумпцию как своеобразный внешний механизм сдерживания власти, которая "всегда стремится к саморасширению и усилению своего присутствия во всех сферах человеческой жизни" (Административное право Российской Федерации / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 81), тем более в условиях, по сути, публично-правового спора.

Между тем в отличие от уголовного судопроизводства, где решения по существу любого уголовного дела выносятся судом (судьей), не осуществляющим уголовное обвинение, административное преследование и применение административных наказаний - функции преимущественно одних и тех же административно-юрисдикционных органов, должностных лиц, что может показаться на первый взгляд противоречащим презумпции невиновности, поскольку административно-деликтное производство, бесспорно, сопряжено с доказыванием виновности лица в совершении административного правонарушения и свидетельствует о сложившейся у правоприменителя тенденциозной позиции и тем самым о его необъективности и небеспристрастности. Более того, одним из очевидных проявлений презумпции невиновности является требование того, что судьба итогового решения по вопросу о виновности либо невиновности преследуемого должна разрешаться лицами, которые не заинтересованы в итогах доказывания и выводах по делу.

Однако, учитывая специфику дел об административных правонарушениях (невысокая степень общественной опасности административных правонарушений) и необходимость оперативного воздействия на правонарушителей, следует допустить особое - отличное от классического содержания и действия презумпции невиновности - проявление таковой в производстве по указанным делам. Во-первых, следует признать одним из достижений КоАП РФ существенное расширение сферы судебного применения административных наказаний: из девяти лишь два административных наказания применяются во внесудебном порядке. Во-вторых, даже при применении последних установлен альтернативный порядок обжалования (вышестоящий орган или суд). В-третьих, вступление постановления о применении административного наказания и, следовательно, его реальное исполнение могут иметь место только по истечении срока, установленного для обжалования. Таким образом, следует констатировать, что во всех случаях, когда лицо, привлекаемое к административной ответственности, не согласно с постановлением о применении к нему административного наказания, а равно считает себя невиновным в совершении административного правонарушения, оно сохраняет право судебного (т.е. независимого, беспристрастного - свободного от административного "обвинения") рассмотрения или иного пересмотра вопроса о реальном применении к нему наказания <1>.

<1> Такое же понимание осуществления правовой защиты граждан находит поддержку и в зарубежной юридической литературе (см., например: Burnham W. Introduction to the Law and Legal System of the United States, West Publishing Co. St. Paul, 1995. P. 230 - 232).

Весьма важным логически выводимым из Конституции РФ критерием справедливости и соразмерности мер административной ответственности является требование определенности правовой нормы, устанавливающей юридическую ответственность. Любая неопределенность нормы, особенно нормы, регулирующей материально-правовые и процессуальные предпосылки существования административных наказаний, абсолютно недопустима как с точки зрения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, сообразно которой всякое ограничение прав и свобод может быть осуществлено только федеральным законом, так и с учетом того, что она влечет вероятность произвольного применения <1>. Общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и

судом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ), поскольку, как правильно указывает Конституционный Суд РФ, такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями <2>. Неясность правовой нормы, определяющей меру юридической ответственности, может привести к не согласующемуся с конституционным принципом правового государства произвольному и дискриминационному ее применению государственными органами и должностными лицами в их отношениях с субъектами ответственности и тем самым к нарушению конституционного принципа юридического равенства и вытекающего из него требования равенства всех лиц, совершивших административное правонарушение, перед законом, закрепленного также ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ.

<1> См. также: Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учеб. пособие. М., 2004. С. 155 - 161; Кононов А. Принцип определенности правовой нормы в конституционном судопроизводстве // Уголовное право. 1999. N 2. С. 78 - 83.

<2> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. N 11-П // СЗ РФ. 1999. N 30. Ст. 3988; от 22 июля 2002 г. N 14-П // СЗ РФ. 2002. N 31. Ст. 3161.

Конституционно предопределенным для законодательного регулирования административной ответственности является установленный Конституцией РФ запрет повторного привлечения лица к ответственности за одно и то же правонарушение. Согласно этому конституционному принципу лицо за одни и те же действия не может подвергаться санкциям многократно, поскольку это противоречит общеправовому принципу справедливости, согласно которому лицо не может быть дважды подвергнуто наказанию за одно и то же. Отступление от данного принципа означает чрезмерные ограничения прав и свобод человека и гражданина, не соответствующие целям защиты конституционно значимых ценностей и интересов, и, по сути, умаление конституционных прав и свобод (ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 45, ч. 1 ст. 46, ч. 2 и ч. 3 ст. 55 и ст. 57 Конституции РФ) <1>.

<1> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. N 130-О // СЗ РФ. 2001. N 34. Ст. 3512.

Другим конституционно значимым требованием к законодательной регламентации административной ответственности является закрепленный в ч. 1 ст. 54 Конституции РФ общий запрет придания обратной силы закону, устанавливающему или отягчающему ответственность. Нормотворческая практика введения в действие закона свидетельствует о том, что основным принципом существования его во времени является немедленное действие. Поэтому действие нормативных правовых актов во времени является, как правило, футуроспективным (*facta futura* - будущие действия), т.е. рассчитанным на отношения, возникшие после вступления их в силу. Придание же обратной силы закону, как указывает Конституционный Суд РФ, это исключительный тип его действия во времени, использование которого относится лишь к прерогативе законодателя <1>. Причем либо в тексте закона содержится особое указание о таком действии во времени, либо в нормативном правовом акте о порядке вступления закона в силу имеется подобная норма. Законодатель, реализуя свое исключительное право на придание закону обратной силы, учитывает специфику регулируемых правом общественных отношений. Обратная сила закона применяется преимущественно в отношениях, которые возникают между индивидом и государством в целом, и делается это в интересах индивида (уголовное, административное, административно-процессуальное право). Аналогичным образом (в пользу индивида) решается в Конституции РФ и вопрос об обратной силе закона, устраняющего или смягчающего ответственность (ч. 2 ст. 54). В данной связи хотелось бы обратить внимание на неопределенность позиции, имеющей место в учебной литературе,

о том, что административно-правовые нормы, включая, как следовало бы презюмировать, и нормы законодательства об административных правонарушениях, обратной силы не имеют <2>. В том же контексте небесспорной представляется также и позиция Д.Н. Бахраха о том, что нормы Конституции РФ, регулирующие действие охранительных норм во времени, не распространяются на применение мер административного принуждения, не связанных с ответственностью <3>. Как следует из практики Конституционного Суда РФ, судебной критики не лишается всякое государственно-властное предписание (причем далеко не связанное с вопросами юридической ответственности), устанавливающее ограничение прав и свобод личности, их уменьшение, умаление или ухудшение правового положения граждан в какой-либо иной форме и допускающее при этом их обратное действие <4>.

<1> См.: решение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1993 г. N 81-Р // ВКС РФ. 1994. N 6.

<2> См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Указ. соч. С. 27.

<3> См.: Бахрах Д.Н. Действие норм права во времени: теория, законодательство, судебная практика. М., 2004. С. 156.

<4> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 23 июня 1992 г. N 8-П // Ведомости РФ. 1992. N 30. Ст. 1809; от 24 мая 2001 г. N 8-П // СЗ РФ. 2001. N 22. Ст. 2276.

Действующий КоАП РФ в соответствии с нормами Конституции РФ, определяющими правовое содержание конкретных прав и свобод личности, устанавливает пределы, условия их соразмерного ограничения. Конституционно значимыми для законодательного регулирования административной ответственности являются положения Конституции РФ, не допускающие ограничение свободы и личной неприкосновенности иначе как по судебному решению (ч. 1 ст. 22), нарушение неприкосновенности жилища иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25), лишение любого собственника своего имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35) и другие гарантии судебной защиты.

В целом Конституция РФ закрепляет и ряд других параметров законодательного регулирования административной ответственности (справедливость, дифференциация и соразмерность административных наказаний; судебная защита от произвола государственно-властного преследования и необоснованного привлечения к административной ответственности), исчерпать которые на данном этапе практически невозможно. Конституционные основы юридической ответственности вообще и административной в частности находятся в состоянии постоянного развития, чему свидетельство - практика Конституционного Суда РФ. Конституционные нормы оказывают регулирующее воздействие на институт административной ответственности. Происходит то, что можно назвать наложением конституционных норм на нормы иных отраслей права в механизме правового регулирования. Это свойство Конституции РФ можно охарактеризовать как одно из проявлений его непосредственного действия, которое направлено на гармонизацию общественных отношений, придавая им правовой характер.

§ 2. Международно-правовые основы установления и применения административных наказаний

Корреспондирующее влияние на сферу административно-деликтного регулирования оказывают также принципы международного права, как дополнительно регламентирующие и аргументирующие конституционные параметры административной ответственности и административных наказаний в частности. В силу Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры

Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15); они через призму конституционных положений оказывают регулирующее воздействие на права и свободы человека и гражданина (ч. 1 ст. 17) <1>. Из этого следует, что интеграция России в систему основных международных пактов и конвенций по правам человека обязывает ее привести свое законодательство в соответствие с международными стандартами в области прав человека. Однако такая интеграция, как критически замечал И.И. Лукашук, не должна сводиться к тому, что в итоге "внутригосударственная правовая система воспринимает не международное право как особую систему, а лишь содержание его норм" <2>. Это прежде всего касается законодательства по вопросам юридической ответственности, поскольку именно оно и особенно практика его применения связаны с правоограничением.

<1> Роль Конституции РФ в соотношении международного и российского права связующая, где, по меткому высказыванию Ю.А. Тихомирова, "конституционные положения служат своего рода "мостом" между национальным и международным правом, открывая путь второму к первому" (Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996. С. 235). Формула соотношения Конституции РФ и международных договоров "выводит" результат в пользу приоритета конституционных положений, что весьма показательно продемонстрировала И.В. Михайловская при анализе следующего требования, вытекающего из смысла ст. 79 Конституции РФ: "содержание международного договора должно... не влечь за собой ограничение прав и свобод человека и гражданина и не противоречить основам конституционного строя Российской Федерации" (Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 19). См. также: Ведерникова О. Международное уголовное право: проблемы имплементации // Уголовное право. 2003. N 3. С. 13; Конституция Российской Федерации: Науч.-практ. комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1997. С. 162.

<2> Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. 2002. N 3. С. 116.

Включив многие общепризнанные нормы международного права в Конституцию РФ (ст. ст. 21 - 25, 45 - 55, 118, 120 - 123 и др.), законодатель тем самым способствовал их включению в систему реальных действующих норм (путем их прямого применения), регламентирующих административно-деликтные отношения <1>. В последующем указанные нормы были включены в КоАП РФ либо продолжали выполнение своей регулятивной роли на основе прямого применения.

<1> Как правильно указывает ряд ученых-юристов, международно-правовые принципы и нормы, не утрачивая свойств международных норм и актов, приобретают новое юридическое качество в связи с конституционными и законодательными гарантиями их реализации (подробнее об этом см.: Комментарий к Федеральному закону "О международных договорах Российской Федерации" / Отв. ред. В.П. Звеков, Б.И. Осминин. М., 1996. С. 15 - 16; Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997. С. 35 - 38; Тиунов О.И. Международное гуманитарное право: Учебник. М., 1999. С. 254; Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. М., 1999. С. 350).

Нормы КоАП РФ формировались с учетом важнейших международно-правовых актов: Всеобщей декларации прав человека <1>; Международного пакта о гражданских и политических правах <2>; Конвенции ООН от 10 декабря 1984 г. "Против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания" <3>; Конвенции Совета Европы от 4 ноября 1950 г. N ETS N 5 "О защите прав человека и основных свобод" <4>; Конвенции Совета Европы от 26 ноября 1987 г. ETS N 126 "По предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или

наказания" <5> и др., которые получили в нем определенное соразмерное нашим реалиям воплощение.

-
- <1> Российская газета. 1995. 5 апр.
 - <2> ВВС СССР. 1976. N 17. Ст. 291.
 - <3> ВВС СССР. 1987. N 45. Ст. 747.
 - <4> СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 163.
 - <5> СЗ РФ. 1998. N 36. Ст. 4465.

Прежде всего это усматривается в формулировании задач, принципов и норм КоАП РФ. Его главной задачей определена защита личности и охрана прав и свобод человека и гражданина (ст. 1.2 КоАП РФ), соответственно, Особенная часть КоАП РФ на первое место ставит защиту от посягательств на основные общечеловеческие ценности: конституционные права и свободы человека и гражданина, здоровье, общественную нравственность. Таким образом, человеческое измерение как определяющее для всего гуманизма закреплено впервые в административно-деликтном законе и в системе принципов, сформулированных в качестве его самостоятельных статей (ст. 1.4, ч. 1 ст. 1.5, ст. 1.6, ч. 2 ст. 3.1 и ч. 2 и ч. 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

Среди этих принципов, воспроизводящих международные стандарты и имеющих особое значение для правоприменительной практики, в КоАП РФ следует выделить принцип гуманизма, который проявляется в объединении двух начал: защита и охрана законных интересов и ценностей личности, общества и государства от посягательств (ст. 1.2) и в одновременном обеспечении гуманного и справедливого административного наказания нарушителей (ч. 2 ст. 3.1). Важнейшим проявлением гуманизма в КоАП РФ является специальная запись в ч. 2 ст. 3.1 о том, что административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий.

С точки зрения соответствия международным стандартам по правам человека необходимо отметить, что принцип гуманизма также получил воплощение и в положении КоАП РФ об обратной силе закона. В ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ говорится: 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; закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. Как известно, этот принцип считается общепризнанным и закреплен во многих международных договорах, например в п. 1 ст. 15 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Таким образом, исходящим из международного права и выраженным в Конституции РФ общеправовым принципам справедливости и гуманизма соответствует законодательное установление административной ответственности и административного наказания с учетом личности виновного и иных обстоятельств, имеющих объективное и разумное обоснование и способствующих адекватной оценке общественной вредности как самого неправомерного деяния, так и совершившего его лица, и применение одинаковых мер ответственности за различные по степени общественной вредности правонарушения с учетом фактора интенсивности участия конкретного лица в правонарушении, его поведения после совершения правонарушения и иных характеризующих личность обстоятельств.

Следует заметить, что международно-правовые стандарты в области прав человека доминирующее влияние оказывают прежде всего на процессуальную сторону государственно-властных возможностей преследования личности в связи с правонарушением. Хотя вопросы применения мер юридической ответственности, в том числе административных наказаний, не являются непосредственной темой нашего исследования, тем не менее оговоримся, что на уровне международно-правовой регламентации учет мер юридической ответственности не рассматривается в отрыве от процессуальных правил (норм). В то же время процессуальные аспекты применения административных наказаний и вытекающие отсюда правовые идеи, ценности (принципы) в связи с отношениями по установлению и применению могут иметь лишь формальную, относительную ценность и имеют фрагментарный характер. Между тем представляется, что если речь в данной главе идет, по сути, о принципах, формулирующих правовую природу административного наказания, то всякий такой принцип должен обладать способностью концентрированного нормативного воздействия в равной мере на всю сферу соответствующих отношений, в нашем случае - отношений по установлению и применению административных наказаний, и не может быть а fortiori поставлен в зависимость от тех или иных аспектов (сторон) регулирования, в противном случае принцип либо имеет иную более или менее узкую сферу воздействия, либо таковым и вовсе не является. Признавая намеренным именно такой подход, считаем важным заключить, что диалектика материального и процессуального начал юридической ответственности имеет право на существование, но лишь в той мере, в какой одно обуславливает другое, непротиворечиво воздействует на ее содержание, определяет цельный характер итоговых мер такой ответственности.

Юридически сформированный подход к процессуальной стороне правовой ответственности, как предопределяющей характер ее итоговых мер, выработан в наибольшей степени в праве Совета Европы, где он широко применяется в практике межгосударственных органов по защите прав и свобод человека. Формулируя задачи государств в области прав человека, международное и европейское право придает им характер публично-правового обязательства, имеющего межгосударственный (общечеловеческий) интерес. Реализация таких обязательств Россией подразумевает приведение всей системы российского законодательства в соответствие с международно-правовыми стандартами. Данного рода обязательства России вытекают прежде всего из ее членства в различных международных организациях. Одной из таких организаций является Совет Европы, куда наша страна вступила 28 февраля 1996 г. и взяла тем самым на себя обязательство признавать принцип верховенства закона и принцип, в силу которого любое лицо, находящееся под ее юрисдикцией, должно пользоваться правами человека и основными свободами (ст. 3 Устава Совета Европы от 5 мая 1949 г. ETS N 1 <1>). В этом смысле важнейшим европейским документом о правах человека является Конвенция о защите прав человека и основных свобод, на которой базируется вся европейская правозащитная система и участницей которой с 1998 г. стала Россия.

<1> СЗ РФ. 1997. N 12. Ст. 1390.

Достоинство системы, созданной на основе указанной Конвенции, состоит в том, что она непрерывно эволюционирует и пополняется новыми документами. Права и свободы, закрепленные в названной Конвенции, постоянно конкретизируются как посредством принятия очередных протоколов к ней, так и в результате решений Европейского суда по правам человека, имеющих силу прецедента. Решения Европейского суда по правам человека оказывают значительное влияние на формирование и развитие европейского правового пространства, ими руководствуются в повседневной практике законодательные, судебные и иные органы государств - членов Совета Европы. При этом приоритетное внимание европейского сообщества уделяется соответствию внутригосударственных

гарантий прав человека европейским правовым аналогам, определяющим формат (пределы) ограничения прав и свобод человека. А, как известно, в любом демократическом и правовом государстве основным средством правоограничения является устанавливаемый публичной властью механизм юридической ответственности индивида.

Имманентная связь государства с мерами юридической ответственности и их суровость позволяют определить такие наиболее значимые виды публично-правовой ответственности, как административная и уголовная. Их публичный характер лежит в сфере интересов государства, зиждущихся на идеях правопорядка и безопасности, а значимость измеряется способностью существенно-негативного воздействия на права и свободы личности. Отсюда в свете вышеопределенных дискурсов небезынтересным представляется анализ европейского подхода к проблеме обеспечения прав человека в процессе привлечения к публично-правовой ответственности. В основе данного подхода лежит прежде всего понимание тех положений Конвенции, которые закрепляют гарантии прав при применении к личности мер публично-правовой ответственности. На терминологическом уровне Конвенция связывает такие гарантии в контексте публичного обвинения со сферой уголовных (материальных и процессуальных) правоотношений. В России такие отношения носят традиционно замкнутый характер, и именно с таким пониманием российский законодатель и правоприменитель связывают сферу действия ст. 6 Конвенции.

Вместе с тем российская "специализация" мер юридической ответственности не имеет предопределяющего воздействия на нормы Конвенции. В данной связи важной и юридически значимой является роль Европейского суда по правам человека как единственно компетентного и официального интерпретатора норм Конвенции (ст. 45), несмотря на то что в отечественной правовой науке судебная практика не рассматривается в качестве источника права <1>. Причем решения Европейского суда по правам человека должны иметь обязательность для России по всем вопросам толкования Конвенции, выражающим общепризнанные принципы и нормы международного права <2>, и независимо от того, являлась ли она стороной в рассмотрении того или иного дела. И хотя вопрос о значении для национального законодательства прецедентной практики Европейского суда по правам человека, сформулированной без участия России, считается открытым <3>, следует особо подчеркнуть, что по смыслу закона <4> обязательность правовых позиций данного суда имеет место при предполагаемом нарушении Россией положений Конвенции, т.е. в условиях рассмотрения дела с участием России в качестве стороны, увязывая тем самым вопросы юридической силы судебных постановлений не с территориальными, а предметными аспектами его юрисдикции. Как показывает практика, прецедентам Европейского суда по правам человека независимо от фактора предполагаемого нарушения придается характер аргументации при формулировании правовых позиций <5>. Более того, вряд ли толкование Конвенции при рассмотрении одного дела будет иным по смыслу при рассмотрении любого другого <6>. В противном случае всякая оговорка по вопросу обязательности решений Европейского суда по правам человека в части толкования Конвенции лишила бы не только толкование, но и саму названную Конвенцию юридического значения. Отсюда исходя из целей охраны Конвенции неизбежна квалификация подобной оговорки как не отвечающей требованиям ст. 57 данной Конвенции, что уже имело место в отношении ряда других государств <7>. Игнорирование же российскими законодателем и правоприменителями решений Европейского суда по правам человека может привести к применению в отношении России международно-правовых санкций.

<1> См., например: Зивс С.Л. Источники права / Отв. ред. В.П. Казимирчук. М., 1981. С. 176 и след.; Нерсесянц В.С. У российских судов нет правотворческих полномочий // Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 107 - 112; Советское

административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. М., 1990. С. 55 - 58; Судебная практика в советской правовой системе / Отв. ред. С.Н. Братусь. М., 1975. С. 25.

<2> Подробнее об этом см.: Зорькин В.Д. Конституционный Суд России в европейском правовом поле // Журнал российского права. 2005. N 3. С. 4; Марченко М.Н. Юридическая природа и характер решений Европейского суда по правам человека // Государство и право. 2006. N 2. С. 18 - 19.

<3> Подробнее об этом см.: Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: Учебник / Под ред. О.И. Тиунова. М., 2005. С. 546.

<4> См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. N 54-ФЗ "О ратификации Конвенции о защите прав и основных свобод и Протоколов к ней" // СЗ РФ. 1998. N 14. Ст. 1514.

<5> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 16 мая 2000 г. N 8-П // СЗ РФ. 2000. N 21. Ст. 2258; от 27 июня 2000 г. N 11-П // СЗ РФ. 2000. N 27. Ст. 2882, по которым он применил решения Европейского суда по правам человека, принятые по делам, стороной в которых Россия не являлась.

<6> "Если говорить применительно к любому государству - члену Совета Европы о каком-либо деле против него в Европейском суде по правам человека, то при аналогичных обстоятельствах нельзя, - как пишет Г.А. Гаджиев, - принять иное решение, которое уже принято Европейским судом в отношении другого человека по такому же или аналогичному случаю" (Европейские правовые стандарты в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Ю.Ю. Берестенев. М., 2003. С. 8 - 9).

<7> Рядом своих состоявшихся решений Европейский суд по правам человека сформулировал совокупные и вытекающие из смысла Конвенции требования, предъявляемым к оговоркам. В частности, любая оговорка, сделанная в соответствии с положениями ст. 57 Конвенции, должна отвечать следующим требованиям: не должна носить общего характера; должна содержать краткое изложение соответствующего закона; закон, на который ссылается государство в оговорке, должен действовать на территории государства-участника во время ратификации Конвенции (см.: решения Европейского суда по правам человека от 29 апреля 1988 г. "По делу Белилос (Belilos) против Швейцарии" (извлечение) (п. п. 40 - 60) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения: Серия А. Т. 132. С. 21 - 30; от 22 мая 1990 г. "По делу Вебер (Weber) против Швейцарии" (извлечение) (п. 38) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения: Серия А. Т. 177. С. 20; от 26 апреля 1995 г. "По делу Фишер (Fischer) против Австрии" (п. п. 35 - 42) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения: Серия А. Т. 312. С. 19 - 20; от 23 апреля 1997 г. "По делу Сталлинггер (Stallinger) и Кусо (Kuso) против Австрии" (п. п. 39 - 49) // Reports of Judgments and Decisions 1997-II. P. 680; от 23 января 2002 г. "По вопросу о приемлемости жалобы N 48321/99, поданной Татьяной Сливенко и другими против Латвии" (п. 60) // Российская газета. 2002. 16 февр.).

К настоящему времени решениями Европейского суда по правам человека определено формирование в Европе новой доктрины "уголовной сферы", которой охватываются уголовно-правовые, уголовно-процессуальные и административные правоотношения, в частности отношения, связанные с применением административных наказаний. Это новое понятие связано с толкованием в ст. 6 Конвенции уголовного обвинения, и именно им обуславливается наличие таких гарантий, как судебное рассмотрение уголовного обвинения, презумпция невиновности, право на защиту и т.д. Ссылка на лингвистическое содержание и его зависимость от какого-либо определенного национального языка и права здесь не уместна. Как правильно утверждает И.А. Клепицкий, "толкование Конвенции "автономно"... Конвенция толкуется исходя из внутреннего ее смысла в универсальном его понимании в демократических странах

Европы" <1>. На необходимость такого понимания положений Конвенции обращает внимание и сам Европейский суд по правам человека <2>.

<1> Клепицкий И.А. Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете Европейской конвенции о правах человека // Государство и право. 2000. № 3. С. 66.

<2> См.: решения Европейского суда по правам человека от 27 июня 1968 г. "По делу Неймастера (Neumeister) против Австрии" (извлечение) (п. 18) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения: Серия А. Т. 8. С. 41; от 16 июля 1971 г. "По делу Рингейзен (Ringeisen) против Австрии" (п. 110) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения: Серия А. Т. 13. С. 45; от 26 марта 1982 г. "По делу Адольф (Adolf) против Австрии" (извлечение) (п. п. 27 - 30) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения: Серия А. Т. 49. С. 14 - 15; и др.

В отечественном праве уже давно проводят содержательное разграничение между административным и уголовным преследованием. В зависимости от того, на кого распространяется преследование, административное преследование имеет существенные преимущества по сравнению с уголовным преследованием, например в отношении наказания (административные наказания в общем менее суровы и влекут за собой более ограниченные последствия). Кроме того, уголовное преследование, как правило, сопровождается более полными гарантиями. Отсюда возникает вопрос, является ли решение, принятое в связи с этим на национальном уровне, убедительным с точки зрения Конвенции. Прекращается ли применение ст. 6 Конвенции только потому, что отечественные компетентные органы классифицируют какое-либо действие или бездействие, а такое судебное разбирательство в отношении нарушителя как административное, или, напротив, эта статья применяется в некоторых случаях независимо от этой классификации? Данная проблема была справедливо поднята Европейским судом по правам человека <1>. В частности, такое происходит, когда действие или бездействие рассматривается по внутреннему законодательству государства как смешанное правонарушение, т.е. и уголовное, и административное, и в таком случае существует возможность выбора между уголовным и административным производством или даже их объединением.

<1> См.: п. 80 решения Европейского суда по правам человека от 8 июня 1976 г. "По делу Энгель (Engel) и другие против Нидерландов" (извлечение) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения: В 2 т. / Редкол.: В.А. Туманов и др. Т. 1. М., 2000. С. 103 - 137.

Конвенция, без всякого сомнения, позволяет государствам при выполнении ими функций по соблюдению общественных интересов сохранять или устанавливать разграничение между уголовным и административным правом, но только с учетом определенных условий. Государству предоставляется свобода определять уголовное преступление как какое-либо действие или бездействие, отклоняющееся от нормального осуществления одного из прав, которые оно защищает. Это особенно ясно следует из ст. 7 Конвенции, что в принципе подпадает под дискрецию государства. Противоположный выбор ограничен более строгими правилами. Если бы государство могло по своему усмотрению классифицировать правонарушение как административное вместо уголовного или преследовать исполнителя "смешанного" правонарушения на административном, а не на уголовном уровне, действие основных положений ст. 6 и ст. 7 Конвенции было бы подчинено его суверенной воле <1>. Такое расширение полномочий могло бы привести к результатам, не совместимым с целями и задачами Конвенции. Поэтому Европейский суд по правам человека в соответствии со ст. 6 Конвенции каждый раз следит за тем, чтобы административное правоотношение никоим образом не заменяло уголовное.

<1> Подробнее об этом см.: Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: Право и политика / Пер. с англ.; науч. ред. Л.Б. Архипова. М., 1998. С. 232.

Однако каким образом будет определяться, считается ли конкретное обвинение, выдвинутое государством и носящее административный характер, уголовным по смыслу ст. 6 Конвенции? В этой связи необходимо прежде всего узнать, принадлежат ли соответствующие статьи во внутреннем праве государства к уголовному или к административному праву или к тому и другому одновременно. Однако это не более чем отправная точка. Полученные таким образом данные имеют только формальную и относительную ценность и должны быть изучены в свете общего знаменателя, выводимого из законодательства различных государств - участников Конвенции. Сам характер правонарушения является гораздо более важным фактором. Когда лицо, привлекаемое к административной ответственности, подозревается в каком-либо действии или бездействии, противоречащем правовой норме, государство в принципе может применить против него административное, а не уголовное право. Однако содержание понятия "уголовная сфера" не ограничивается этим. Должна также учитываться степень суровости наказания, которому обвиняемый может быть подвергнут. В обществе, где действует принцип верховенства права, наказания в виде, например, лишения свободы отнесены к "уголовной сфере", за исключением тех, которые по своему характеру, продолжительности или способу исполнения не могут считаться наносящими ощутимый ущерб.

Именно на основе этих критериев Европейский суд по правам человека всякий раз выясняет, были ли заявители объектами уголовного обвинения в контексте ст. 6 Конвенции.

В итоге общеевропейское понимание уголовной сферы намного расширило ее пределы, распространив действие гарантий, закрепленных в ст. 6 Конвенции, на все аналогичные фактические состояния ограничения прав и свобод независимо от внутригосударственной специализации обусловивших их мер юридической ответственности. Впредь государства не могут уклониться от налагаемых Конвенцией обязательств путем лишь формального отнесения той или иной меры государственного принуждения к неуголовной ответственности. Вместе с тем данная доктрина Европейского суда по правам человека не нарушает суверенного права государства самостоятельно разграничивать юридическую ответственность на виды в зависимости от негативной значимости для государства и общества того или иного правонарушения <1>. Конвенцией в ее понимании Европейским судом по правам человека не предопределяется характер уголовных правонарушений; ею лишь задаются пределы действия гарантий, направленных на соблюдение и защиту признанных Конвенцией прав и основных свобод. Положительный эффект подобных правовых "прецедентообразованных" требований воспитывает в отечественном законодателе и правоприменителе чувство не только формальной (поверхностной), но и содержательной (качественной) оценки того или иного правового явления.

<1> Показательна позиция В.Д. Ардашкина о том, что "в случае, когда создаются ситуации, угрожающие интересам общества, личности, государство может прибегнуть к крайним, в том числе принудительным, мерам, предусмотренным в праве на эти случаи жизни" (Ардашкин В.Д. О природе государственности зрелого социализма // Конституционное законодательство и проблемы государственного управления. Томск, 1985. С. 33).

В содержательном плане под установленные Европейским судом по правам человека "конвенциональные" критерии уголовного обвинения подпадает и ряд административных

наказаний. Об этом могут свидетельствовать природа конкретного административного правонарушения, природа и строгость связанного с ним административного наказания. Например, в решении "По делу Адольф (Adolf) против Австрии" Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что "ненаказуемые или ненаказанные уголовные преступления существуют, и ст. 6 Конвенции не делает различия между ними и другими уголовными преступлениями" <1>. Иными словами, малозначительные с точки зрения национального уголовного закона правонарушения (административные) в силу "известного уровня серьезности" уголовного преступления и по критерию своей природы отнесены к "уголовной сфере" независимо от количественного уровня строгости конкретной санкции <2>. Следовательно, характер в лучшем случае таких мер административной ответственности, как административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административное приостановление деятельности, дисквалификация, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ограничивающих права человека), должен находиться в пределах единых процессуальных требований публичного преследования, закрепленных ст. 6 Конвенции.

<1> Решение Европейского суда по правам человека от 26 марта 1982 г. "По делу Адольф (Adolf) против Австрии" (извлечение) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения: Серия А. Т. 49. С. 11 - 19.

<2> Подробнее об этом см.: решение Европейского суда по правам человека от 25 августа 1987 г. "По делу Лутц (Lutz) против Федеративной Республики Германия" (извлечение) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения / Редкол.: В.А. Туманов и др. Т. 1. С. 541 - 548.

Таким образом, применительно к национальной доктрине юридической ответственности европейское понимание уголовной сферы в том смысле, который придается ей телеологией содержания ст. 6 Конвенции, призвано обозначить скорее процессуальный аспект этой сферы, а именно обеспечить надлежащий процессуальный формат мер публичного преследования на основе гармоничного сочетания интересов государственного принуждения и защиты личности от произвола властно-обязывающей деятельности его органов.

§ 3. Соразмерность как общеправовая категория и принцип установления и применения административных наказаний (методологический аспект)

Предусматриваемое административным наказанием ограничение прав и свобод личности не может проводиться произвольно, без учета общеправовых категорий, в равной степени предопределяющих содержание (характер) не только самих прав и свобод, но и условий (критериев) их ограничения. В противном случае государственный аппарат, обладая широчайшими возможностями по принуждению "подданных" ему лиц, может превратить административное наказание из средства цивилизованного и адекватного воздействия на волю субъектов общественных отношений в инструмент произвольного преследования и чрезмерного подавления всякой (как негативной, так и позитивной) воли граждан.

Правовое принуждение, и в частности административное, находится в общей системе конституционно-правового и административно-правового регулирования, а потому намерения законодателя при формулировании правовых основ административно-деликтных отношений должны исходить из того, что названные категории обладают высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяют содержание не только отраслевых прав граждан, но и конституционных прав человека, имеют универсальный

характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений, позитивно или негативно влияющие на правовые возможности личности <1>. К числу подобного рода категорий относятся принципы справедливости, гуманизма, юридического равенства, гарантированности государством прав и свобод человека и гражданина и др. Их общеобязательность состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении действия на все субъекты права <2>. "Общие принципы... базируются на основных началах права, отражают его сущностные элементы, закономерность создания и развития механизма правового регулирования" <3>. Некоторыми учеными такие принципы называются к тому же морально-этическими (нравственными), поскольку они образуют нравственную основу права, его духовный фундамент <4>. Таким образом, общеправовые принципы оказывают первичное воздействие еще на стадии формулирования правовых основ и опосредуют свое приоритетное влияние на все сферы общественных отношений непосредственно либо посредством других принципов, конкретизирующих, обслуживающих и обеспечивающих реализацию общеправовых принципов.

<1> См. также: Европейское право: Учебник / Под общ. ред. Л.М. Энтина. М., 2000. С. 92; Иванов А.А. Цели юридической ответственности, ее функции и принципы // Государство и право. 2003. № 6. С. 67.

<2> Подробнее об этом см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1993 г. № 1-П // Ведомости РФ. 1993. № 14. Ст. 508.

<3> Стариков Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 342.

<4> См., например: Байтин М.И. Указ. соч. С. 150.

В сфере юридической ответственности вообще и административной в частности к числу общепризнанных правовых принципов относится принцип справедливости. Справедливость - высшая, основная норма, предопределяющая содержание всего действующего права. Она не обязательно фиксируется в писаном законе, а представляет собой чисто логическое предположение. "Обязательная сила основной нормы очевидна сама по себе или по крайней мере презюмируется таковой, - утверждает Г. Кельзен. - Основная норма не создается путем правовой процедуры... Она действительна потому, что предполагается действительной; она предполагается действительной и потому, что без такового предположения никакой человеческий акт не может рассматриваться как правовой" <1>. Более того, сами общественные отношения могут нормально функционировать, только если принципы их регулирования являются подлинно правовыми, т.е. воплощающими идеи справедливости, свободы, равенства для всех субъектов права. Справедливость же как основополагающая идея находит свое закрепление в преамбуле Конституции РФ и корреспондирующих ей положениях Всеобщей декларации прав человека (преамбула, ст. 10).

<1> Kelzen H. General Theory of Law and State. Cambridge (Mass.), 1949. P. 112, 116.

В административно-деликтном законодательстве законодатель, исходя из общеправового принципа справедливости, определяет административные наказания за нарушение административных правил таким образом, чтобы обеспечивалась возможность применения конкретной меры административного наказания с учетом характера совершенного правонарушения <1>, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного (экономического) положения и иных существенных обстоятельств деяния. Воплощаясь во всей системе принципов административного права, справедливость как отправная идея административной ответственности занимает в ней особенное место. Будучи обобщающим началом правового регламентирования, справедливость выступает интегративной оценкой

принципов, норм и актов применения административно-деликтного права с точки зрения объективной необходимости, нравственной допустимости и юридической правомерности <2>. Как видно, принцип справедливости в административно-деликтных отношениях проявляется в содержательном смысле специфически. При этом правоприменитель и суды прежде всего как участники указанных отношений руководствуются дуалистическим пониманием справедливости - равенства и соразмерности (пропорциональности) <3>.

<1> Такое же - усеченное - понимание принципа справедливости встречается, в частности, в уголовно-правовой литературе (см., например: Номоконов В.А. Ответственность и ее перспективы в новом уголовном законодательстве // Правовая реформа и актуальные вопросы борьбы с преступностью. Владивосток, 1994. С. 20 - 21; Пономарев П.Г. Соотношение характеристик преступления и наказания в уголовном законодательстве России // Современные тенденции развития уголовной политики и уголовного законодательства. М., 1994. С. 44, 46; Фефелов П.А. Проект Основ законодательства Союза ССР и союзных республик и некоторые теоретические проблемы уголовно-правовой науки // Советское государство и право. 1990. N 12. С. 78 - 85).

<2> Аналогичным образом принцип справедливости в уголовном праве рассматривался В.В. Похмелкиным (см.: Похмелкин В.В. Указ. соч. С. 24); см. также: Семитко А.П. Справедливость как принцип правовой культуры социализма // Справедливость и право: Межвуз. сб. науч. тр. / Отв. ред. А.Ф. Черданцев. Свердловск, 1989. С. 16.

<3> См.: Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М., 2003. С. 26; Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 179. Классическое видение структуры принципа справедливости впервые было дано еще Аристотелем, который разделял справедливость на уравнительную и распределительную; особым видом справедливости он считал случай воздаяния, которое должно исходить из принципа пропорциональности. В дальнейшем такое разграничение справедливости равенства и пропорциональности (по достоинству) сохраняется во всей истории общества (см.: Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев и др. М., 1983. С. 650).

Юридическое равенство как проявление справедливости предполагает применение мер административной ответственности таким образом, чтобы виновные в совершении административного правонарушения независимо от какого бы то ни было различия были подвергнуты наказанию в соответствии с административным законодательством на равных основаниях - в условиях равного масштаба административной ответственности. Но, хотя правовое государство и начинается с формального равенства, равенство граждан и их свободы нельзя доводить до абсурда, ограничиваясь одним формальным равенством правовых статусов. В ограничении прав одних лиц может состоять правомерное предоставление дополнительных (повышенных) гарантий защиты прав других лиц, а справедливые привилегии (льготы, иммунитеты и др.) отдельным лицам исправляют этические пороки формального равенства между всеми лицами. Эта истина, признаваемая всеми демократическими государствами, сохраняет значение как в отношении административной ответственности, так и при установлении связанных с ней мер карательного воздействия, если они не предусматривают разумную дифференциацию. Вместе с тем тонкая нить равенства может быть прервана, если различие не имеет никакого объективного и разумного оправдания, но если такое оправдание существует, то оно должно быть оценено с точки зрения цели и эффективности рассматриваемой меры, с учетом принципов, которые преобладают в демократическом обществе.

Что же касается рассмотрения вопроса о юридическом значении эффективности правовых категорий в качестве определяющего в контексте тематики справедливости, а

также административных наказаний и правовых ограничений вообще, то он, возможно, и заслуживает определенного внимания. Однако принципиальный характер категории "эффективность" представляется дискуссионным, поскольку она тесно связана с целями административных наказаний, выражает желаемый итог административно-наказательного воздействия и указывает на свойство самой санкции, которое, кстати, носит в большей степени вероятный характер. В правовой литературе до сих пор нет четкого понимания эффективности: одни подразумевают под ней обоснованность, целесообразность норм права <1>, другие - оптимальное решение поставленных задач <2>, третьи - степень достижения тех целей, которые имел в виду законодатель <3>, четвертые связывают ее с результатами, которые полезны для общества <4>, а пятые - с соотношением между результатом правового регулирования и стоящей перед ним целью <5>. Между тем в общетеоретической литературе многие сходятся в понимании эффективности как возможности достижения наибольших результатов при наименьших затратах людских, материальных и финансовых ресурсов <6>. В свою очередь, под условиями реализации эффективности в свете административно-деликтной тематики понимаются: неотвратимость наказания за совершенное правонарушение, оперативность производства по делам об административных правонарушениях, последовательность административно-карательной политики, использование в борьбе с правонарушениями всего арсенала принудительных и иных мер, предусмотренных законодательством, авторитет правоприменительного органа <7>. Конечно, сама эффективность может носить возможный и даже в какой-то мере реальный характер, но она не сопоставима с требованиями правового регулирования: принцип должен быть очевиден *ab ovo usque ad mala* не только для всех участников административно-деликтных отношений, но и субъектов правового регулирования указанных отношений.

<1> См.: Керимов Д.А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М., 1960. С. 143.

<2> См.: Явич С.Л. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961. С. 30.

<3> См.: Саввин М.Я. Административный штраф. М., 1984. С. 33 - 34; Шаргородский М.Д. Система наказаний и их эффективность // Советское государство и право. 1968. N 11. С. 285 - 287; Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 120.

<4> См.: Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. N 8. С. 3, 7; Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 240.

<5> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 477.

<6> См., например: Алексеев С.С. Теория права. Харьков, 1994. С. 157; Афанасьев В.Г. Об интенсификации развития социалистического общества. М., 1969. С. 24; Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 132 - 133.

<7> См.: Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 165 - 177; Мышляев Н.П. О некоторых концептуальных основах определения эффективности профилактики административных правонарушений // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 306 - 312.

Соразмерность же как общеправовая предпосылка справедливости подразумевает такое соотношение конкурирующих ценностей, которое при разумном их сочетании обеспечивает достижение сбалансированных результатов - общественно значимых целей правового регулирования.

Между тем принцип соразмерности является российской модификацией общеевропейского принципа пропорциональности. Принцип пропорциональности получил широкое применение в деятельности институтов Европейского сообщества. Изначально закрепленный, если не учитывать и более ранние его модификации <1>, в

германском конституционном праве (на основе системного анализа норм Конституции Германии), данный принцип предусматривает, что органы государства не имеют право налагать на граждан обязательства, превышающие обусловленные публичными целями пределы необходимости <2>. Указание на соответствие между ограничением прав и публичными целями было воспринято практически всеми европейскими государствами в их конституционном законодательстве <3>. Достаточно широкую аргументацию и применение принцип пропорциональности получил в практике судебных органов Европейского сообщества. Впервые в право Европейского сообщества принцип пропорциональности был введен Европейским судом справедливости в результате рассмотрения дела *Internationale Handelsgesellschaft* <4>, хотя можно отметить, что данный принцип фигурировал и в более ранних делах <5>. В указанном деле Европейский суд справедливости установил, в частности, что "свобода действий индивида не может быть ограничена больше, чем это необходимо для публичных целей". Подчеркнутое Европейским судом справедливости разумное соотношение между целями и средствами их достижения и является отражением сущности принципа пропорциональности в его европейском понимании <6>.

<1> По свидетельству зарубежных правоведов, сам по себе принцип пропорциональности происходит еще из положений законов, введенных Фридрихом Великим, которые ограничивали усмотрение органов государства при осуществлении ими полицейских функций (см.: Currie D.P. *The Constitutional of the Federal Republic of Germany*. Chicago, 1994. P. 19 - 20).

<2> См.: Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества: Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества / Пер. с англ. М., 1998. С. 161.

<3> Например, согласно ст. 4 Декларации прав человека и гражданина Французской Республики от 26 июля 1789 г. "осуществление естественных прав каждого имеет лишь те границы, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами"; в соответствии с п. 3 ст. 13 Основного Закона ФРГ "вмешательство и ограничения могут иметь место только для отвлечения общей опасности или опасности для жизни отдельных лиц..." (Конституции зарубежных стран. М., 2000. С. 33, 112).

<4> Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, (1970) ECR 1125; см. также: Хартли Т.К. Указ. соч. С. 147 - 148.

<5> Case 8/55, *Fedechar*, (1956) ECR 245 and 292; см. также: Хартли Т.К. Указ. соч. С. 360 - 361, 406.

<6> Подробнее об этом см.: Капустин А.Я. Европейский союз: Интеграция и право / Отв. ред. И.П. Блищенко. М., 2000. С. 91; Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М., 1999. С. 244 - 245.

Однако, как правильно замечает Д.И. Дедов, "между европейским принципом пропорциональности и российским принципом соразмерности есть существенные различия, как по содержанию, так и по методике применения" <1>. Обратимся для начала к анализу терминологических различий оперируемых категорий. Словари иностранных слов подтверждают сходство терминов "соразмерность" и "пропорциональность": и французское "proportion" или "proportionnalite", и английское "proportionality" изначально переводятся как "соразмерность" <2>. Большинство же толковых словарей русского языка определяют "соразмерность" как согласование, приравнивание, соответствие чему-либо по величине, размеру и т.п. <3>. В словаре синонимов русского языка категории "соразмерность" созвучны такие понятия, как "пропорциональность", "соответствие" <4>. Знак равенства между категориями "соразмерность" и "пропорциональность" проводится и в правовой литературе <5>. Вместе с тем, как представляется, между принципами пропорциональности и соразмерности есть содержательные различия, обусловленные

природой их образования и сферой существования. Пропорциональность - математическая категория, определяющая в большей степени количество или величину. Чисто математические понятия, закономерности и методы, конечно, трудно приложить к праву, хотя есть ученые, которые "творят" математические модели общественных явлений <6>. Слово "пропорция" в русском языке чаще относят к архитектуре: памятники архитектуры, обретшие широкое признание как образцы пропорциональности и гармонии, буквально пронизаны математикой, расчетами и геометрией. Однако количественные методы познания имеют ограниченное значение, если речь идет о разнообразных и константно развивающихся общественных отношениях. Если измерение - это чисто количественная категория, то соизмерение - в определенной мере и качественная. "Определение же соразмерностей в отличие от измерения является, - писал К.Н. Афанасьев, - актом, подготовляющим ее к качественной оценке" <7>. Соразмерность, таким образом, означает качественное и количественное соответствие взаимосвязанных по смыслу и значению явлений. Пропорциональность же в большей степени выражает математическое (количественное) соотношение сопоставляемых явлений, и ее качественная составляющая проявляется лишь в технике указанного сопоставления, что является ценным только для целей математического измерения. Между тем, не отвергая математические приемы познания правовых явлений, следовало бы обмолвиться, что пропорциональность - категория, опосредованная правовыми формами и определениями. Выражая простейший вид функциональной зависимости <8>, пропорциональность тем не менее может рассматриваться как элемент, средство или имманентное свойство соразмерности, которое вкупе с другими (посредством других) вполне способно проявлять себя как правовой регулятор.

<1> Дедов Д.И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства. М., 2002. С. 13.

<2> См.: Словарь иностранных слов. М., 1990. С. 413.

<3> См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Т. 4. М., 2003. С. 131; Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Русский толковый словарь. М., 2000. С. 657; Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2004. С. 749.

<4> См.: Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка / Под ред. Л.А. Чешко. М., 1975. С. 510.

<5> Подробнее об этом см.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004. С. 71 - 82; Дедов Д.И. Указ. соч. С. 11, 20 - 21.

<6> Подробнее об этом см.: Дедов Д.И. Указ. соч. С. 22.

<7> Афанасьев К.Н. Опыт пропорционального анализа. Антверпен, 1599 // www.archi.museum.ru.

<8> См.: Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1985. С. 1066.

Отличия европейского принципа пропорциональности и российского принципа соразмерности видятся Д.И. Дедовым и в том, что "российский принцип соразмерности выражен как ограничение прав граждан в соответствии с конституционными целями, общеевропейский - как ограничение действий органов Сообщества в соответствии с целями Сообщества" <1>. Такие отличия являются, по сути, формальными различиями, поскольку они основываются на анализе юридического содержания и смысла, придаваемого данным принципам правом и правоприменительной практикой. Действительно, содержание, т.е. суть, принципа пропорциональности в том смысле, который придается ему европейскими правотворческими и правоприменительными институтами, свидетельствует о том, что указанный принцип "европейского масштаба" шире содержания или сути российского принципа соразмерности. Но тем не менее

математическая категория "пропорциональность" не способна "выдержать" в своем этимологическом объеме гносеологическое содержание соразмерности - категории более богатой и содержательной как в логико-правовом, так и лексическом смыслах. Семантическое содержание соразмерности обогащается не только и не столько пропорциональным (техничко-математическим) измерением сопоставляемых категорий, сколько качеством такого соотношения, его направляющих и составляющих экстенциональных характеристик, позволяющих выполнять в соразмерности разноплановую функцию.

<1> Дедов Д.И. Указ. соч. С. 48.

Операциональный характер соразмерности как сущностной составляющей общеправового принципа справедливости позволяет внести в последнюю не столько юридико-техническую ясность, сколько определить степень качественного соответствия содержания и смысла нормы цели правового регулирования. Идеалистическая концепция соразмерности выступает в качестве опосредующей деятельность государства категории, возникающей раньше, чем ее реальное воплощение. Такой аспект существования обуславливает природу соразмерности не только как принципа, но и как условия, требования и цели правового регулирования. "Правовое равенство в свободе как равная мера свободы, - писал В.С. Нерсесянц, - означает и требование соразмерности, эквивалента в отношениях между свободными индивидами как субъектами права" <1>. При этом соразмерная эквивалентность не может быть определена чисто математическим путем, при котором сравниваемые категории могут рассматриваться лишь как отвлеченные величины, подлежащие точному цифровому измерению, что как раз-таки является достаточным для определения пропорциональной эквивалентности. Соразмерная эквивалентность определяется путем диалектическим, при котором сопоставляемые категории уравниваются, уравниваются, балансируются на основании общих законов рационального человеческого мышления или когда они рассматриваются как конкретные взаимосвязанные, взаимообусловленные ценности.

<1> Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник. М., 1997. С. 17.

Соразмерность как категория общего действия, адресованная персонально неопределенному кругу лиц, рассчитанная на многократное применение, содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила. Таким образом, соразмерность имеет нормативный правовой характер и притом наделена той же юридической силой (значимостью), что и другие общеправовые принципы. Соразмерность, как и формально-юридическое равенство, является универсальным правовым принципом. Универсальность как таковая проявляется прежде всего в том, что соразмерность как правовая категория, диалектически согласующаяся с другими общеправовыми принципами, осуществляется без каких-либо предварительных и умаляющих ее собственное содержание и значение условий.

Вместе с тем соразмерность не элементарная правовая категория, лишенная собственной "органики". Структурно-функциональный анализ принципа соразмерности как логическая необходимость познания его внутренней формы - структуры, способа организации, упорядоченности его частей (элементов) - побуждает обратиться к исследованию тематически предопределенного явления - административного наказания. Будучи обращенной к правам и свободам человека и гражданина, соразмерность как принцип оперирует внешне сопоставляемыми категориями (конкурирующими ценностями), подвести к диалектическому согласию которые и есть задача соразмерности. Однако эти ценности - категории, отвлеченные (автономные в субстанциональном смысле) от сути соразмерности, а соразмерность выступает в качестве коррелирующей (корректирующей) цели реализации этих ценностей.

Применительно к административным наказаниям соразмерность выступает в качестве инструмента, обеспечивающего их адекватность и согласованность с такими публично-правовыми целями, которые в обществе признаются наиболее значимыми, общепризнанными и, следовательно, имеют достаточное легитимное основание. Административное наказание как мера юридической ответственности и ограничения прав и свобод личности должно быть адекватно прежде всего тем целям, которые определены в Конституции РФ. В ч. 3 ст. 55 Конституции РФ предусматривается, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только 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. Следовательно, административные наказания как средства ограничения правовых возможностей личности должны быть соразмерны конституционно значимым целям: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности Российского государства.

Принцип соразмерности в том виде, в котором он закреплен в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, определяет критерии правоограничений применительно не только к мерам юридической ответственности, но и к любым способам, ситуациям ограничения прав и свобод человека и гражданина по сравнению с их конституционным закреплением. Следовательно, административное наказание как конкретное правовое средство и конституционно значимые цели определяют лишь частный случай функционального назначения принципа соразмерности, но не являются составляющими его элементами. Элементами соразмерности могут выступать только такие составляющие ее категории, которые формируют суммарное свойство, содержание принципа соразмерности. Элементы (составляющие категории) имманентны структуре объединяющего их явления, имеют смысл лишь как элементы структуры и обретают качественную особенность не сами по себе, а при наличии определенных связей между собой и целиком со структурой <1>. Соразмерность, формула которой в российском праве определена ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, структурирована таким образом, что ее составляющие носят формально-содержательный характер и выражают особенности правового устройства Российского государства, его политико-правовые приоритеты и достигнутый уровень социально-экономического развития.

<1> Подробнее об этом см.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 196.

Правовой характер Российского государства предопределил высокий уровень его ответственности при осуществлении правоограничительной деятельности, которая не обязательно может выражаться лишь в определении и применении мер юридической ответственности. Учитывая, что государство, охраняя общественные интересы, выполняет (осуществляет) функцию государственного принуждения, т.е. функцию правоограничения, принцип соразмерности играет здесь корректирующую роль в политике государственного принуждения. Конкретно-коррелирующими свойствами принципа соразмерности обладают и составляющие данный принцип элементы. Соразмерность административного наказания складывается из трех составляющих ее критериев: пропорциональности, обоснованности, допустимости правоограничений. Но прежде чем приступить к детальному анализу указанных критериев, определимся, что категория "соразмерность" призвана воздействовать не столько на само административное наказание, его внешнюю форму, сколько на его суть - содержательную сторону, выражающую правоограничительные качества административного наказания. Правоограничительный потенциал административного наказания, таким образом, является непосредственным объектом принципа соразмерности. В связи с этим и будет построен содержательный анализ составляющих принцип соразмерности

административного наказания критериев, что является наиболее приемлемым для целей преемственности исследования.

Пропорциональность как категория математическая, будучи "вовлеченной" в юридический оборот, призвана обеспечить гармоничное сочетание средств государственно-властного воздействия на личность с публично-правовыми (общественно значимыми) целями их реализации. Пропорциональность выполняет роль системообразующей категории, сводящей в диалектически непротиворечивое единство противоположные по природе образования явления: правовую свободу и ограничение такой свободы. Рациональное сочетание противоположных интересов вызвано логикой общественно-исторического развития, когда интересы свободы индивида из абсолютной категории постепенно перешли в плоскость относительного ее понимания в контексте социально организованных отношений (взаимоотношений в равной степени свободных участников общественной корпорации, интересы которых не только соприкасаются, но и сталкиваются).

В праве пропорциональному соизмерению подлежат однородные, взаимосвязанные по смыслу явления (цели и средства (меры) их достижения со степенью ограничения одних и защиты других прав и свобод). Причем на конституционном уровне пропорциональная связь определена вполне рациональным образом - цель определяет средства ее достижения, а не наоборот <1>. По отношению к указанным средствам цель выступает в качестве доминанты. В то же время если цель является отражением определенной правовой возможности и установкой превращения этой цели в действительность, то пропорциональность представляет собой обеспечительный (конкретный, адекватный) способ этого превращения. Задача пропорциональной технологии соразмерности - привести в качественное и (или) количественное соответствие меры ограничения и цели их реализации. Пропорциональность является, таким образом, юридико-техническим средством приведения правоограничительных мер в гармоничное соответствие с конституционно значимыми целями ограничения прав и свобод.

<1> Рациональность такой связи очевидна, поскольку "цель возникает раньше, чем ее реальное воплощение в действительность, поскольку является идеальным внутренним образом подлежащих созданию предметов, явлений, процессов" (Керимов Д.А. Указ. соч. С. 294 - 295).

В своем арсенале пропорциональность использует такие способы достижения пропорционального соответствия мер ограничения целям их реализации, как дифференциация и индивидуализация. Нацеленный на конституционно определенный баланс интересов личности, общества и государства, указанный инструментарий широко применяется законодателем при определении и установлении (дифференциации) мер правоограничения и реализуется органами государственного преследования с учетом конкретной ситуации правового ограничения (индивидуализации).

Применительно к ответственности в административном праве дифференциация проявляется в том, что законодатель "разбивает" сферу ответственности на различные виды конкретного правонарушения (основные и квалифицированные составы правонарушений <1>). Кроме того, законодатель сформировал в Общей части КоАП РФ такой институт, как освобождение от административной ответственности, который универсально дифференцирует ответственность по всей Особенной части КоАП РФ, поскольку применим (в различной степени) практически к любому составу административного правонарушения.

<1> В отличие от уголовного права, знающего основные, квалифицированные и привилегированные составы преступлений, административное право знает только основные и квалифицированные (с отягчающими признаками) составы административных

правонарушений (подробнее об этом см.: Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. С. 62).

Но чтобы материализовать процесс дифференциации мер административной ответственности, нужна разработка конкретных средств и способов такой ответственности. Законодатель дифференцирует меры административной ответственности как в Общей части, так и в Особенной части КоАП РФ. Все средства законодательного разграничения мер административной ответственности возможно сгруппировать в два блока в зависимости от их особенностей:

1) дифференциация административной ответственности посредством градации типового административного наказания;

2) дифференциация административной ответственности в собственном смысле слова, без трансформации этого процесса через градацию административного наказания <1>.

<1> Вопрос классификации, выделения видов дифференциации не только административной, но и уголовной ответственности в правовой литературе обойден вниманием; данную тему изучали А.А. Тер-Акопова, Т.А. Лесниевски-Костарева (см.: Лесниевски-Костарева Т.А. Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика. М., 2000. С. 174 - 175; Тер-Акопов А.А. Основания дифференциации ответственности за деяния, предусмотренные уголовным законом // Советское государство и право. 1991. N 10. С. 72), приняв суждения которых за основу, мы пришли к данному делению видов дифференциации административной ответственности.

Первый вид дифференциации реализуется с помощью такого характерного средства, как квалифицирующие признаки состава административного правонарушения. С их помощью законодатель конструирует квалифицированные составы правонарушений, определяя подпадающие им новые рамки санкций, повышенные по сравнению с рамками санкций, соответствующими основному составу правонарушения. Основанием дифференциации административной ответственности служит типовая степень общественной опасности содеянного и личности. Именно свойство квалифицирующих признаков определять в законе типовую степень общественной опасности, характерную для групп административных деликтов, закономерно приводит к градации типового административного наказания, а через него и административной ответственности так, чтобы правонарушения с повышенной общественной опасностью соответствовали адекватные меры административной ответственности (типового административного наказания).

Второй вид дифференциации осуществляется непосредственно, без модификации этого процесса в градацию типового административного наказания. Этот вид дифференциации реализуется посредством освобождения от административной ответственности.

Таким образом, дифференциация мер административной ответственности может быть определена как градация, разделение, расслоение ответственности в административно-деликтном законе, в результате чего законодателем устанавливаются различные правовые последствия в зависимости от типовой степени общественной опасности правонарушения и личности виновного <1>. При этом основанием дифференциации административных наказаний являются типовая степень общественной опасности деяния (их родовидовой характер) и личности (родовидовые признаки статуса субъекта ответственности) <2>.

<1> К таким выводам нас привели рассуждения ученых уголовно-правовой специализации о понятии дифференциации уголовной ответственности (см., например: Коробов П.В. Понятие дифференциации уголовной ответственности // Дифференциация

формы и содержания в уголовном судопроизводстве. Ярославль, 1995. С. 10; Лесниевски-Костарева Т.А. Указ. соч. С. 63).

<2> Типовая степень общественной опасности особенна тем, что характеризует степень опасности в рамках определенной меры, вследствие чего она и является типовой и регламентирована в законе. Типовая степень характерна для определенной (индивидуально не определенной) группы деяний и деятелей.

Следовательно, дифференциация мер юридической ответственности относится к процессу законотворчества и выражает собой итог поиска законодателем пропорционального соответствия мер такой ответственности социально признанным нуждам и ожиданиям от государственного вмешательства в правовой статус правонарушителя. Административно-деликтное правотворчество конкретизируется далее в пенализацию и депенализацию мер административной ответственности, а применение административно-деликтного закона - в квалификацию и применение административного наказания. Соответственно, реализация административной ответственности с точки зрения правотворчества характеризуется унификацией и дифференциацией мер данной ответственности, а в сфере правоприменения - их индивидуализацией.

Индивидуализация как критерий пропорционального ограничения прав и свобод конкретного правонарушителя в конкретных правовых условиях (обстоятельствах) проявляется как логически продолжающий дифференциацию процесс, выходящий за пределы законодательного усмотрения (регулирования) <1> и, следовательно, не являющийся общеправовым условием, предопределяющим характер административного наказания. Между тем степень и характер индивидуализации меры административной ответственности определяются правоприменителем исходя из общих представлений об их адекватности, целесообразности, достаточности для достижения общественно полезного результата. Пределы индивидуализации мер административной ответственности, а значит, и дискреции правоприменителя (органа или должностного лица, применяющего административное наказание) очерчены верхним и нижним параметрами типового административного наказания, предусмотренного Особенной частью КоАП РФ за конкретное административное правонарушение. Поэтому требования индивидуализации административного наказания косвенным образом формулируются с точки зрения его избирательного воздействия на виновного, жесткого соотношения его суровости в соответствии с общими положениями системы административных наказаний и с учетом характера совершенного виновным административного правонарушения, его личности, имущественного положения (применительно к юридическому лицу - финансового положения), обстоятельств, смягчающих административную ответственность, и обстоятельств, отягчающих административную ответственность.

<1> Содержательно ценными и относительно показательными для целей аргументации данного тезиса являются слова А.Н. Трайнина, правда, применительно к уголовному наказанию. "При определении индивидуального наказания начинается новая сфера, не сфера законодателя, а сфера судьи, исследующего и оценивающего явления во всей их жизненной полноте и непосредственности" (Трайнин А.К. Общее учение о составе преступления. М., 1957. С. 313).

Таким образом, индивидуализация является "своеобразным стержнем, обеспечивающим принятие справедливого решения в отношении виновного" <1>. Вместе с тем следует отметить, что принципы соразмерности и индивидуализации не подлежат отождествлению. Если резюмировать обобщенно, принципы соразмерности и индивидуализации административных наказаний соотносятся между собой как целое и часть, поскольку первый охватывает законодательный и правоприменительный уровни, а второй находится только в области правоприменения, где административно-

юрисдикционный орган в определенных ему законом пределах выбирает меру наказания, руководствуясь при правоприменении учтенными законодательно в санкции характером и типовой степенью ограничения и самостоятельно оценивая индивидуальную степень общественной опасности содеянного.

<1> Иванов А.А. Правонарушение и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика: Учеб. пособие. М., 2004. С. 78.

Пропорциональность как условие соразмерности ограничения прав и свобод исключает абсолютное умаление прав и свобод и не может и не должна приводить содержание правового статуса личности к такому результату. Пропорциональность ориентирована на преодоление негативных аспектов конкретной правовой ситуации посредством выбора адекватного средства ее преодоления. Поэтому требование пропорциональности не означает и не предполагает выбора именно равновесных (в количественном плане) средств воздействия на отрицательные явления социальной действительности. Пропорциональная соразмерность как условие справедливости юридического воздействия ограничивается, таким образом, целями выбора и верификации средств разумного вмешательства в правовые возможности личности с тем, чтобы достичь и оправдать социальные ожидания, которые возлагаются на правоограничительные меры в области охраны высших конституционно-правовых ценностей.

Обоснованность как требование соразмерности административного наказания - категория собирательная и выражает условия, при которых правоограничение считается обоснованным, т.е. объективно оправданным. Ограничение как негативный результат карательного преследования находит в контексте принципа соразмерности свое юридически значимое предварительное обоснование при условии не только формально, но и фактически признанной необходимости реального применения правоограничительных средств. Необходимость как критерий обоснования правоограничений *conditio sine qua non* предопределена потребностью устранения опасности, непосредственно угрожающей конституционно охраняемым интересам личности, общества или государства. Следовательно, необходимость как таковая связана с идеей достижения конституционно очерченных целей ограничения (защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства). Российское государство является правовым и, следовательно, признает, соблюдает и защищает права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, устанавливает такой правовой порядок, который должен гарантировать каждому государственную защиту его прав и свобод. Поэтому принцип соразмерности требует от государства также обоснования невозможности достижения цели без ограничения прав и свобод.

Конституция РФ закрепляет основные начала взаимоотношений государства и личности, в том числе в административно-деликтной сфере, при соблюдении которых государство вправе устанавливать административную ответственность за антиобщественные деяния, которые в силу своей распространенности причиняют существенный вред и не могут быть предотвращены с помощью иных правовых средств. Поэтому под юридически признанным основанием административно-юрисдикционного вмешательства в сферу прав и свобод лица подразумевается деяние (действие или бездействие), с наличием которого у такого лица административно-деликтное законодательство связывает наступление неблагоприятных правовых последствий. Использование мер административной ответственности оправдано, кроме того, необходимостью обеспечения целей защиты здоровья, нравственности, прав и законных интересов других лиц. Правоограничения, таким образом, могут применяться только тогда, когда иным путем достичь цели защиты от асоциального поведения невозможно, а сама необходимость введения правоограничений, предусмотренных административным

наказанием, может быть оправдана лишь в силу прямого указания на то, что требование защиты публичного интереса перевешивает требование недопустимости умаления правовых возможностей личности. При этом сами публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут обосновывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату <1>.

<1> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. N 14-П // СЗ РФ. 1996. N 26. Ст. 3185.

Конституционные критерии соразмерности определяют также общие пределы ограничения прав и свобод личности. "Именно комплекс конкретных зафиксированных в Конституции РФ ограничений в наибольшей мере характеризует собой взаимоотношение между государством и человеком, представляет своеобразное "лезвие бритвы" между законностью и произволом, во многом предопределяют общую концепцию Основного Закона" <1>. Допустимость таких ограничений в конституционной норме о соразмерности (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) сформулирована таким образом, что при установлении таких ограничений государство связано формальными и содержательными требованиями правовой регламентации и применения правоограничительных способов и средств. Допустимость как категория предела правоограничительного воздействия на личность - сущностная и раскрывает "органическую" (внутреннюю) сторону конституционного принципа соразмерности, элементарно состоящую из формальных требований и требований применительно к пределам необходимости и достаточности ограничения прав и свобод личности.

<1> Конституционное право России: Учеб.-метод. пособие / Под общ. ред. А.В. Малько. М., 2001. С. 241.

Формальные и содержательные требования допустимости правоограничений, которые несет в себе административное наказание, предопределяются конституционным принципом правового государства, определяющим, в частности, правообеспечительный характер легального регулирования государством своей деятельности во взаимоотношениях с личностью. Формальная определенность норм правоограничительного характера предполагает их достаточную точность, чем обеспечивается их правильное понимание и применение. С точки зрения допустимости правовых ограничений предполагается определенность юридического содержания субъективных возможностей (прав, свобод и обязанностей) личности. Любое субъективное право нуждается в том, чтобы его значение и объем были уяснены, содержание и принадлежность каждой коррелирующей обязанности были четко сформулированы, а также уточнены допустимые пределы ограничений <1>.

<1> Подробнее об этом см.: Никифорова М.А. Гражданские права и свободы в США: Судебная доктрина и практика / Отв. ред. В.А. Туманов. М., 1991. С. 11. На определенности правоограничений в юридической норме настаивает и Конституционный Суд РФ. В частности, он указывал на то, что установленные ограничения должны быть четкими и понятными любому гражданину и должностному лицу; норма не должна допускать произвольного толкования, она должна ясно устанавливать пределы ограничений и степень усмотрения исполнительных органов (см.: Определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. N 86-О // СЗ РФ. 1998. N 34. Ст. 4368).

Формальным критерием ограничения прав и свобод человека и гражданина в любом цивилизованном правовом демократическом государстве признается закон. Стабильность закона, общая осведомленность о нем граждан (его известность) и конституционное признание его места в правовой системе России обусловлены также значимостью

регулируемых им общественных отношений. Особой гарантией стабильности закона и, следовательно, регламентируемых им общественных отношений является процедурный порядок его принятия, в котором участвует максимально легитимное число органов демократического государства. Конституцией РФ определено, что закон принимается с участием всех субъектов законодательного процесса, он ориентирован на обеспечение необходимого баланса интересов граждан, общества и государства и служит защитой от произвольного, несоразмерного и нецелесообразного использования государственного воздействия.

Логика законодательного регулирования правоограничений аргументируется также и установленным Конституцией РФ разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. Согласно п. "в" ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина. Регулирование прав и свобод личности, предполагающее как их установление, так и ограничение, осуществляется, таким образом, на федеральном уровне посредством их правовой регламентации не ниже законодательного уровня. Исходя именно из такого понимания, Конституция РФ определила в качестве формального требования соразмерности правоограничений клаузулу о допустимости в силу их предусмотренности только федеральным законом (ч. 3 ст. 55).

Материально-правовые (содержательные) требования допустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина сформулированы Конституцией РФ с тем, чтобы данные права не утрачивали свое реальное содержание в условиях конституционного (законного) государственно-властного посягательства на них <1>. Поэтому одним из первых лингвистически и содержательно анализируемых требований допустимости правоограничений является критерий предела их необходимости. Пределы необходимости правоограничения предопределяются зачастую степенью заинтересованности и нуждемости государства в достижении общепризнанных целей ограничения прав и свобод личности. Более того, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ пределы необходимых ограничений конституционных прав и свобод устанавливаются лишь федеральным законодателем с тем, чтобы исключалось произвольное ухудшение условий правового статуса личности в отсутствие каких-либо объективных предпосылок. Предоставленная законодателю возможность определять пределы правоограничения направлена против злоупотребления правом свободного усмотрения органом государства или должностным лицом, осуществляющим административное преследование, т.е., по существу, на реализацию требования ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц <2>. Конституция РФ, закрепляя формулу соразмерности правоограничений, не определяет характер таких ограничений, степень их ущербности, достаточности в контексте того или иного вида юридической ответственности. Однако для целей универсального понимания конституционного предназначения правоограничений в демократическом правовом государстве Конституция РФ подразумевает качество меры необходимости, с одной стороны, и достаточности - с другой, применяемых органами государства легальных способов и средств ограничения правовых возможностей личности. Причем вопрос о достаточности пределов ограничения прав и свобод личности - скорее вопрос целесообразности применения меры юридической ответственности, а не ее содержания. Вместе с тем конституционно предполагаемое требование достаточности пределов правоограничения исходит из таких ценностей, как проявление справедливого и гуманного отношения государства к личности.

<1> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. N 15-П // СЗ РФ. 2003. N 44. Ст. 4358.

<2> К таким выводам нас привели правовые позиции Конституционного Суда РФ, сформулированные по делу о проверке конституционности Федерального закона от 2

декабря 1990 г. N 395-1 "О банках и банковской деятельности" (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. N 4-П // СЗ РФ. 1999. N 10. Ст. 1254).

В целом формула достаточности пределов правоограничения в контексте юридического требования его допустимости выглядит следующим образом. Определяя средства и способы защиты своих интересов, государство может применять лишь те из них, которые для конкретной правоприменительной ситуации исключают вероятность диспропорционального ограничения правовых возможностей личности. Иными словами, при допустимости ограничения того или иного права государство может использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные конституционно одобряемыми целями меры правоограничительного воздействия. Допустимость и целеобусловленность ограниченного вмешательства государственных органов в правовой статус личности при административном преследовании предполагают пределы такого вмешательства и по кругу лиц <1>. Всякое вмешательство должно быть достаточно обоснованным как в конкретных обстоятельствах, так и в отношении конкретного индивида, при ограничении степени усмотрения органа государства или должностного лица, осуществляющего административное преследование. Такое формулирование пределов допустимости ограничения прав и свобод личности соответствует и общепризнанным принципам и нормам международного права. Например, п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека устанавливается, что при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

<1> Как точно замечает А.Л. Кононов, "всякое вмешательство... должно быть строго выборочным, а не всепоисковым. Оно не может носить всеобщий, тотальный характер, подвергая сомнению всякое лицо и подозревая его в причастности к правонарушению" (Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" по жалобе гражданки И.Г. Черновой // СЗ РФ. 1998. N 34. Ст. 4368).

Выделение критериев (требований) соразмерности административных наказаний является условным и имеет общеправовую значимость постольку, поскольку их свойства проявляются абстрактно, т.е. на конституционном уровне. Однако пределы, например, допустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в силу их значимости могут определяться Конституцией РФ непосредственно, например, ч. 3 ст. 56 Конституции РФ закрепляет требование недопустимости ограничения прав и свобод, предусмотренных ее ст. ст. 20, 21, ч. 1 ст. 23, ст. ст. 24, 28, ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 40, ст. ст. 46 - 54. Кроме того, формулируя содержание тех или иных прав и свобод, Конституция РФ определяет пределы и условия их допустимого ограничения. Вместе с тем основная нагрузка юридической регламентации способов и средств (мер) правового ограничения свободы (в широком смысле) личности, а следовательно, и определение характера и степени их соразмерности с конституционно значимыми целями ложится на законодателя и правоприменителя. Отсюда технология соразмерного установления и применения административных наказаний как мер правового ограничения используется на уровне "обычного" законотворчества и правоприменительной деятельности административно-юрисдикционных органов. Инструментарием указанной технологии выступают средства дифференциации и индивидуализации административных наказаний.

Подводя итог, отметим, что общеправовая категория соразмерности выражает достигнутый уровень правовой регламентации мер юридического ограничения прав и

свобод человека и гражданина в России и мер административной ответственности в частности. В правотворчестве и правоприменении соразмерность понимается как общеправовой принцип юридической ответственности в силу конституционного закрепления и международного признания. Не умаляя при этом нормативную обобщенность содержания принципа соразмерности и его универсальность, оговоримся, что данный принцип интересует нас с точки зрения его связи с административно-деликтными отношениями. Этим вполне объяснима специфика характеристики принципа соразмерности и его определение как принципа соразмерности административных наказаний. Таким образом, рассматриваем соразмерность - общеправовую категорию и принцип установления и применения административных наказаний, выражающий требования справедливости, - как предполагающую установление административной ответственности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении административного наказания.

В итоге принципиальное значение категории "соразмерность" сохраняется на всех уровнях и направлениях (отраслях) правового регулирования именно в силу его конституционного признания, а ее содержанию придается общеправовой характер, выражающийся в том, что публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут обосновать правовые ограничения прав и свобод, если они адекватны социально оправданным целям. Более того, рассмотрение категории "соразмерность" как принципа, определяющего пределы усмотрения, предоставленные властям при решении вопросов административного вмешательства в права и свободы личности, отвечает и правозащитным традициям, основанным на п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека и ст. 18 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, и, как следует из общей последовательности изложения, служит адекватному развитию правовых позиций по проблемам ограничений в административном праве.

Глава III. АДМИНИСТРАТИВНОЕ НАКАЗАНИЕ: ЕГО ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ЦЕЛИ

§ 1. Административное наказание: понятие и признаки

Разделяемое нами определение административного принуждения, системы административно-принудительных мер и места в ней административного наказания как исключительного способа реализации государственного принуждения, указанного в административно-правовой норме, предполагает однозначность понятия административного наказания. Между тем термин "административное наказание" обрел свое автономное значение в административном законодательстве недавно (с принятием КоАП РФ), заменив собой правовую категорию "административное взыскание".

На содержательную неточность терминологии "административное взыскание" указывалось еще в ранних трудах ученых-административистов XX в. Например, говоря о недопустимости отождествления наказания лишь с судом, А.А. Жижиленко делал следующий вывод: "...от того, что наказание, положенное по закону за известное преступление... назначается не судом, а иным органом власти, оно не теряет своего характера как наказание" <1>. Далее он утверждал, что административные взыскания не являются особым видом наказаний, а есть "то же наказание, лишь назначаемое в особом порядке, так как оно по своему внутреннему содержанию ничем не отличается от всякого иного наказания... все те положения, которые имеют значение для наказания вообще, должны сохранять свое значение и для административных взысканий" <2>. Однако даже в советской справочно-энциклопедической литературе административное взыскание стало

трактоваться как мера наказания, применяемая уполномоченными государственными органами или должностными лицами за административное правонарушение <3>.

<1> Жижиленко А.А. Наказание. Его понятие и отличие от других правоохранительных средств. Пг., 1914. С. 657.

<2> Там же. С. 660. В целом А.А. Жижиленко их рассматривал как разновидности единого родового понятия - "наказания за неправду", различие которых усматривалось лишь в порядке назначения этих мер.

<3> См., например: Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. С. 217. Более того, термины "взыскание" и "наказание" в справочной литературе рассматриваются как равнозначные (см. подробнее: Александрова З.Е. Указ. соч. С. 64).

На современном же этапе отказ законодателя от термина "административное взыскание" различными учеными-административистами объясняется по-разному. М.С. Студеникина причины смены терминов объясняет тем, что "любая мера ответственности обязательно содержит в себе какие-то ограничения или лишение прав и свобод субъекта, привлекаемого к ответственности. Сами же эти лишения или ограничения прав составляют содержание наказания как адекватной реакции государства на совершенное правонарушение" <1>. А.П. Шергин, считая, что термин "административное наказание" точнее отражает суть карательной санкции и не создает тавтологической ситуации с законодательной конструкцией "взыскание взыскивается", утверждает, что он более согласуется с названием уголовно-правовой санкции "наказание" <2>. В то же время в юридической литературе встречаются и довольно расплывчатые пояснения причин смены терминов, в основе которых лежит абстрактная аргументация, не вносящая ясности в этот вопрос. В частности, Е.А. Котельникова считает, что замена терминов "административное взыскание" на "административное наказание" "по сути соответствует целям и задачам построения демократического, правового и справедливого государства" <3>. Другие авторы при анализе причин смены указанных терминов исходят из того, что "законодатель стремился подчеркнуть общественную опасность административного правонарушения" <4>. Более развернуто объясняет причину смены терминов Д.Н. Бахрах, акцентируя внимание на том, что "новое название мер административной ответственности, во-первых, лучше раскрывает их карательное содержание и предназначение, во-вторых, подчеркивает их связь и близость к мерам уголовной ответственности, в-третьих, отражает общие черты этих видов ответственности", к числу которых он относит: "применение карательных санкций (1) за совершение правонарушения, составы которых четко закреплены законами (2), только субъектами публичной власти (3) к лицам, которые не находятся от них в служебной зависимости (4)" <5>. В свою очередь, Ю.С. Адушкин, раскрывая интегративные причины смены терминов, пишет о том, что:

<1> Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях. С. 5.

<2> См.: Шергин А.П. Указ. соч. С. 44.

<3> Котельникова Е.А. Административное право: Учеб. пособие. Ростов н/Д, 2003. С. 190.

<4> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. В.В. Черникова, Ю.П. Соловья. М., 2002. С. 54.

<5> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Э.Н. Ренова. М., 2002. С. 38.

1) это в полной мере позволяет распространить на них общий режим международных стандартов механизма защиты прав и основных свобод человека, предполагающего универсальную трактовку правовой категории "наказания" ввиду несовпадений и других

особенностей регулирования в национальных правовых системах оснований и процедур применения уголовных и административных санкций;

2) меры административной ответственности, став "наказаниями", логично вписываются в сферу действия конституционного запрета жестокого и унижающего человеческое достоинство наказания;

3) определением "наказательной" природы административно-деликтных санкций создана база для изменения по ряду параметров концептуальных и законодательных подходов к соотношению административной и уголовной ответственности, часто являющейся по своей сути вариантом усиленной ответственности за однородное (иногда и одноименное) противоправное деяние <1>.

<1> См.: Адушкин Ю.С. Система административных наказаний // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: Материалы межрегион. науч.-практ. конф. Тамбов, 2003. С. 41.

В литературе встречаются и противоположные позиции, в которых критикуется смена терминологии, непоследовательность федерального законодателя в понимании административно-карательных санкций наряду с санкциями в трудовом, дисциплинарном законодательстве, девальвацией идеи обособленности наказаний по уголовному закону и затруднением правоприменения <1>.

<1> См.: Всеволодов С., Багаутдинов Ф. Смешение терминов затрудняет правоприменение // Российская юстиция. 2002. N 11. С. 20; Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 508; Хорьков В.Н. Меры административной ответственности по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь (сравнительное исследование) // Правоведение. 2005. N 1. С. 143.

Учитывая вышеизложенное и для целей усиления аргументации смены терминологии, добавим, что любой язык - очень рациональная система: если исчезает понятие или явление, исчезает и слово, его обозначавшее. Толковый словарь русского языка определяет слово "взыскание" как переносное со значением "наказание, мера воздействия" <1>. Вместе с тем сумма значений производного глагола "взыскать" более велика, чем у слова "наказывать". Она включает в себя не только значения "подвергнуть наказанию", "привлечь кого-либо к ответственности", но и значение "заставить уплатить". Таким образом, в русском литературном языке слова "наказание" и "взыскание", так же как и производные от них, идентичны по смысловой нагрузке и используются как синонимы.

<1> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 81.

Схожая ситуация и в иностранных языках. К примеру, на английский язык слово "взыскание" переводится как penalty, а слово "наказание" - punishment; однако слово penalty не имеет соответствующего глагола, вследствие чего русские глаголы "взыскать" и "наказывать" на английский язык переводятся как to punish; во французском языке аналогичное слово русскому "взыскание" - le reconvremet - узкоспециализированный юридический термин; в литературной речи используется la punition - "наказание", употребляются же эти оба слова с единственным глаголом - punir ("наказывать"). В немецком языке была достигнута наибольшая степень обобщенности исследуемых терминов. Словом "straf" обозначаются понятия "наказание", "взыскание денежных средств", "штраф" (как мера наказания), но это слово употребляется при этом с определенным глаголом, по которому можно определить, о каком конкретном виде наказания идет речь в данном случае. Отсюда наличие в различных языках равнозначных понятий можно объяснить сходством исторического развития явлений, вызвавших их к

жизни, - административного и уголовного права. Таким образом, смена терминов в КоАП РФ неслучайна. Она во многом вызвана также необходимостью обеспечения согласованности формы и содержания исследуемой правовой категории, что вполне объяснимо с точки зрения общей диалектики правового регулирования <1>.

<1> Показательным представляется объяснение такой диалектики, данное В.А. Шабалиным. Он указывает, в частности, что "общая диалектика правового регулирования в своей сущности - это диалектика формы и содержания. Содержание - реальные общественные... отношения в конечном итоге "управляют" правовой формой. Но эта последняя... не инертна, не пассивна по отношению к содержанию, а подвижна, динамична, конструктивна" (Шабалин В.А. Методологические вопросы правоведа (в связи с теорией и практикой социалистического управления). Саратов, 1972. С. 135).

Однако задача раскрытия сущности административного наказания, его правовой природы лишь на терминологическом уровне не вносит предельной ясности в такой вопрос. Она усложнена отсутствием в юридической науке обстоятельного исследования понятия и признаков административного наказания не столько ввиду новизны этой терминологии, сколько отсутствием вообще в административно-правовой теории и практике достаточной научной проработки категориально-дефинитивного аппарата указанного правового явления. В то же время в правовой науке вопросам исследования природы наказания (пока лишь в уголовном праве) уделено и уделяется до сих пор пристальное внимание ученых-юристов, сформирован солидный доктринальный пласт информации, обеспеченный к тому же законодательством. Может быть, это объяснялось относительно большей актуальной востребованностью и эффективностью в социалистической практике уголовно-карательных мер на фоне применения административных взысканий прежде всего как административно-командного рычага (инструмента) воздействия преимущественно на экономические отношения для обеспечения повсеместных потребностей социалистического государства. Смена же ценностных ориентиров российского общества, получивших в конце XX в. воплощение в государственно-правовой идеологии, потребовала изменения национального законодательства и затронула сферу отношений, регламентируемых КоАП РСФСР.

Действующий КоАП РФ, по-новому определивший задачи и содержание административно-наказательной политики государства, кардинально изменил назначение административно-карательных мер, придав им иной акцент в деле борьбы с административными деликтами. В связи с этим в новых подходах нуждается исследование различных аспектов проблемы административного наказания: сущности и содержания административного наказания, его функциональных возможностей и целей, а также самого определения понятия административного наказания в законе и в теории права.

Понятие административного наказания в отечественном административном законодательстве впервые дано в ст. 3.1 "Цели административного наказания" КоАП РФ. Анализируя данную статью, можно сделать вывод о том, что все дискуссии о понятии административного наказания велись через содержание целей административного наказания. Это имеет место из-за того, что авторы закона два самостоятельных понятия (определение административного наказания и его цели) рассматривают как одно понятие. Данное в КоАП РФ понятие административного наказания (как говорилось ранее) терминологически несущественно отличается от понятия административного взыскания, закреплявшегося в КоАП РСФСР, что дает право с некоторой долей условности говорить о преемственности дефиниции исследуемой правовой категории и возможности анализа дореформенной административно-правовой литературы.

В административно-правовой литературе понятие административного наказания (взыскания) используется в самых различных значениях:

1) как реакция государства на совершенное административное правонарушение <1>;

<1> См., например: Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц: понятие и признаки // Труды Московской государственной юридической академии: Сб. ст. Вып. 5. М., 1999. С. 33; Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. А.А. Николаева: В 2 т. Т. 1. М., 2003. С. 38; Якуба О.М. Административная ответственность по советскому праву в свете дальнейшего усиления охраны прав личности: Дис. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1963. С. 142.

2) мера ответственности за административное правонарушение <1>;

<1> См., например: Административное право России: Учебник: В 3 ч. Ч. III: Административная юрисдикция / Под ред. А.П. Коренева, В.Я. Кикотя. М., 2002. С. 20; Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Э.Н. Ренова. М., 2002. С. 36; Ответственность за нарушение таможенных правил / Под ред. А.Н. Козырина. М., 1999. С. 15; Гуев А.Н. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002. С. 48; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. С. 590; и др.

3) санкция за совершение административных проступков <1> или как применение государством предусмотренных в административно-правовой норме карательных (штрафных) санкций к правонарушителям <2>;

<1> См., например: Дмитриев Ю.А., Евтеев А.А., Петров С.М. Административное право: Учебник. М., 2005. С. 294 - 295; Жмотов А.И. Государственное управление охраной природы в СССР / Под ред. В.М. Манохина. Саратов, 1983. С. 111, 115.

<2> См., например: Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учеб. пособие. М., 1999. С. 39; Дымченко В.И. Указ. соч. С. 40; Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 52 - 53.

4) выражение отрицательной оценки государством совершенного правонарушения и самого правонарушителя <1>;

<1> См., например: Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. М., 1997. С. 57; Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 30; Шергин А.П. Понятие административного взыскания // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1968. N 6. С. 41.

5) кара, т.е. причинение виновному в совершении административного правонарушения определенных страданий, лишений и т.д. <1>;

<1> См., например: Агапов А.Б. Федеральное административное право России: Курс лекций. М., 1997. С. 155; Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть общая. М., 1993. С. 223; Производство по административным правонарушениям: Учеб. пособие / Отв. ред. Д.Н. Бахрах. Свердловск, 1980. С. 56; Розенфельд В.Г., Серегина В.В. Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения): Учеб. пособие. Воронеж, 1996. С. 73 - 74; Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях. С. 5.

6) вид административного принуждения или принудительная мера государственного воздействия на нарушителя соответствующих административных правил <1> и т.д.

<1> См., например: Евтихийев И.И., Власов В.А. Административное право СССР: Учебник. М., 1946. С. 101 - 102; Игнатенко В.В. Законодательная регламентация ответственности за административные правонарушения: Проблемы совершенствования Общей части Кодекса об административных правонарушениях. Иркутск, 1998. С. 72; Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 159; Советское административное право: Учебник / Под ред. В.М. Манохина. М., 1977. С. 232.

Представляется, что каждое из указанных значений, раскрывая особую грань, особое свойство такого разностороннего явления, как административное наказание, высвечивает его разные оттенки и имеет право на существование, теоретически может быть отражено в понятии административного наказания или даже принято за основу при его определении. Но ввиду того что каждое явление обладает своей особой сущностью, которая должна найти отражение в определении, среди приведенного многообразия значений и свойств административного наказания должно быть выделено стержневое, отражающее сущность данного понятия, его наиболее важные, характерные свойства, которые определяют смысл существования административного наказания, его предназначение и роль в жизни общества.

Вместе с тем закон определяет административное наказание как установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ). Из указанного определения можно выделить несколько признаков административного наказания, выводимых не столько путем текстуального прочтения, сколько путем логико-юридического, научного и системного осмысления его дефиниции. Соответствие понятия "административное наказание" требованиям логики обусловлено тем, "чтобы любое понятие, - как точно замечает С.Н. Братусь, - было адекватно своему содержанию, чтобы понятия разграничивались по своим отличительным сущностным признакам" <1>. Из такого подхода следует, что административное наказание, как и всякая другая правовая конструкция, представляет собой наиболее высокую правовую абстракцию, охватывающую ряд однопорядковых понятий низшего уровня (в нашем случае это виды административных наказаний) и выявляющую главное, особенное и существенное в этих понятиях. Смысл правовых конструкций Д.А. Керимов видит в том, что "соответствующие понятия объединяются в единое целое, на основе которого посредством дедукции делаются логические выводы, применимые к понятиям низшего порядка" <2>. Поэтому исходя из закона гармонии, взаимосвязи и взаимообусловленности социальных явлений учитывается совокупный характер дефиниции "административное наказание", формируемый на основе общего знаменателя, выводимого из предикатных характеристик видов административных наказаний.

<1> Братусь С.Н. Юридическая ответственность и сознание долга // Вопросы теории государства и права. Вып. 6. Саратов, 1983. С. 58.

<2> Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1998. С. 51.

Учитывая то, что КоАП РФ - закон, положения которого состоят в системном единстве, следует заметить также, что решающее воздействие на дефиницию административного наказания оказывает ряд других законоположений общерегулятивного (принципиального) значения. К таким, в частности, можно отнести положения гл. 1 и 2 КоАП РФ, определяющих задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях, общее содержание и характер административно-карательной политики Российского государства. Причем за основу характеристики административного наказания берется также и учет его места в системе административно-принудительных мер как отраслевой совокупности средств государственного принуждения.

Таким образом, из понятия административного наказания, данного в КоАП РФ, можно выделить следующие признаки:

- 1) административное наказание есть установленная государством мера ответственности;
- 2) административное наказание применяется лишь за совершение административного правонарушения;
- 3) административное наказание может быть применено только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения;
- 4) административное наказание есть кара, которая заключается в обусловленном им лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя;
- 5) административное наказание всегда носит личный характер и не должно затрагивать интересы третьих лиц;
- 6) административное наказание применяется широким кругом органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- 7) административное наказание всегда влечет следствие, при котором нарушитель и после исполнения административного наказания считается подвергнутым такому наказанию.

Все перечисленные признаки административного наказания являются собственно административно-правовыми. Кроме того, следует оговориться, что они носят условный характер, поскольку связаны между собой внутренней связью и на практике реализуются вместе и одновременно (особенно первый, второй, третий, четвертый и пятый). Процессуальные аспекты применения административных наказаний, частным выражением которых выступают, например, вопросы административного судопроизводства либо характера административных дел, являются немаловажным компонентом административно-наказательной политики государства и существенной гарантией прав и свобод участников производства по делам об административных правонарушениях. Однако подразумевающий это шестой признак носит скорее административно-процессуальный характер и на суть исследуемого явления не влияет, хотя и выражает особый *differentia specifica* характер применения как отдельных административных наказаний, так и в целом административных наказаний в сопоставлении с мерами иных видов юридической ответственности. Последний (седьмой) признак является следствием исполненного (примененного) административного наказания, само административное наказание, его содержание он не раскрывает, но тем не менее является его неотъемлемой частью.

Первый признак - это установленная государством мера ответственности. Необходимость сосредоточения механизма административно-правового воздействия и прежде всего административных наказаний в руках государства очевидна и вытекает из публично-правовой характеристики юридической ответственности в целом. В административно-правовой литературе данный тезис никем и никогда не оспаривался, что является вполне закономерным. Тезис о том, что "административное наказание установлено государством", имеет как формальную (поверхностную), так и содержательную (сущностную) ценность.

Формальный признак означает, что административное наказание как вид административного принуждения устанавливается законом об административных правонарушениях, который принимается законодательными органами государства <1>. Придавая вопросу установления административных наказаний уровень законодательной регламентации, законодатель преследовал цель исключить имевшие место в прошлом случаи установления административных взысканий "оперативными" актами, т.е. нормативными правовыми актами органов управления подзаконного характера.

<1> Его воспроизведение в самой дефиниции "административное наказание", кстати, не обязательно, тем более что оно не только бы взаимоисключило такое указание, как "устанавливается государством", но и чрезмерно формализовало и обеднило бы роль

государства в установлении административных наказаний, что составляет уже более содержательную, нежели формальную, ценность.

Вместе с тем и вопрос законодательного регулирования института административных наказаний решен в действующем законодательстве более организованным, систематизированным образом. Согласно Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (п. "к" ч. 1 ст. 72). Отсюда следует, что законодательное регулирование вопросов совместного ведения осуществляется на двух уровнях государственной власти: федеральном и региональном (субъектном). Последовательное разграничение предметов ведения и полномочий в пределах совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ осуществляется федеральными законами и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11, ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). Федеральным законом, призванным разграничить компетенцию Российской Федерации и субъектов РФ в пределах их совместного ведения, является КоАП РФ, который с первой же статьи определил, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 1.1). КоАП РФ определил также, что вопрос установления перечня видов административных наказаний и правил их применения относится к ведению Российской Федерации (п. 2 ч. 1 ст. 1.3). Таким образом, ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ установлен исчерпывающий перечень административных наказаний, которые могут быть применены за совершение административного правонарушения. Административное наказание можно считать установленным государством с формальной точки зрения, если оно установлено законодательным органом государства, в надлежащей форме, т.е. законом, в предусмотренном законом порядке и введено в действие в соответствии с действующим законодательством.

С содержательной же стороны административное наказание может считаться законно установленным только в том случае, если законом зафиксированы так называемые существенные элементы правоограничения. Существенные элементы правоограничения указывают, по сути, на то, что административное наказание:

- 1) устанавливается и применяется государством в общественно значимых интересах;
- 2) применяется только от имени государства;
- 3) содержит четко определенный объект (объекты) ограничений с указанием количественных пределов (максимального, а в необходимых случаях и минимального) вмешательства в правовой статус нарушителя;
- 4) выражает характер не какой-либо, а именно административной ответственности, что, впрочем, обеспечивается и рядом других присущих административным наказаниям признаков.

В сущности, административное наказание как прерогатива государства выражает прежде всего официальную государственную оценку административных деликтов и лиц, их совершающих. В связи с этим административное наказание есть государственное порицание лица, совершившего административное правонарушение. Однако государственный характер административного наказания означает также и то, что оно устанавливается и применяется государством в общественно значимых интересах, т.е. в интересах хотя и государства, но проистекающих из общественной необходимости. Собственно общественно значимые интересы - это не такие интересы, которые превалируют над частным лишь количеством придерживающихся их лиц. Общественно значимые интересы выступают усредненным выражением, общим знаменателем частных интересов, т.е. юридически значимой формой их объективации. Иными словами, это совокупность тех же частных интересов, но детерминированных наиболее общими предпосылками (причинами) социального существования субъекта, а не сугубо

односторонними его личными притязаниями <1>. Будучи закрепленными в юридических источниках права, начиная от Конституции РФ и заканчивая законами, общественно значимые интересы получают нормативное выражение.

<1> Такие притязания, конечно, могут иметь силу общепризнанного обстоятельства, но и их юридическое значение усреднено тем, что их мера (измерение) предельно связана как с объективно минимальными - природно-присущими и необходимыми потребностями лица, так и объективно максимальными - субъективно-присущими, но не нарушающими меру (аналогичную свободу) частных притязаний других индивидов, потребностями этого же лица (а именно когда притязания (возможности) одного лица очерчиваются притязаниями (возможностями) другого, но при этом таковые признаются субъективно и (а не или) объективно присущими). О диалектике субъективного и объективного в понятии интереса см.: Здравомыслов А.Г. Проблема интереса в социологической теории. Л., 1964. С. 6 - 7; Керимов Д.А. Потребность, интерес и право // Правоведение. 1971. N 4. С. 100 - 103; Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 210.

На конституционном уровне общественно значимые интересы закреплены с тем, чтобы определить круг основополагающих обязательств государства и служат целями, определяющими смысл, содержание и приоритетные направления деятельности государства <1>. В русле административно-деликтной сферы руководящую роль играют конституционно значимые цели деятельности государства по ограничению прав и свобод человека и гражданина, в том числе посредством установления и применения административного наказания. Они закреплены в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. На отраслевом (административно-деликтном) уровне общепризнанные интересы или конституционно значимые цели закрепляются в задачах законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ) <2> и определяют цели применения административного наказания (ст. 3.1 КоАП РФ).

<1> Как указывает Ю.А. Тихомиров, осознанный общественный интерес становится целью деятельности государства и опосредуется в праве именно как стремление к удовлетворению признаваемых общественных интересов (см.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 5).

<2> Близким по смыслу можно признать положение о том, что любая отрасль законодательства предусматривает достижение позитивных целей (читаем: конституционно значимых) правового регулирования - так называемых задач законодательства (см.: Агапов А.Б. Административная ответственность. С. 29).

Не возвращаясь к ранее рассмотренному вопросу о конституционных критериях соразмерности административных наказаний, отметим лишь, что в наиболее общем виде рассматриваемый существенный элемент правоограничения означает, что административное наказание устанавливается и применяется государством лишь в интересах, значение которых в конкретной ситуации превалирует над частным, и в силу прямого указания в законе на то, что требование защиты публичного интереса перевешивает требование недопустимости умаления правовых возможностей лица, а сами такие ограничения должны быть адекватны социально необходимому результату.

Государственный характер административного наказания недвусмысленно свидетельствует также и о публичном характере административного наказания (применяемым от имени государства). Критерий применения административного наказания только от имени государства выражается в применении административного наказания лишь прямо указанными в законе органами, которые наделены правом на ведение производства по делам об административных правонарушениях и применяют административное наказание не от своего имени или в счет удовлетворения собственных,

ведомственных интересов, а от имени государства и в общественно значимых интересах. Публичная природа административного наказания включает то общепризнанное отношение к нему государства, которое позволяет рассматривать меру административной ответственности как социально разрешенный уровень и форму государственно-властного вмешательства в права отдельного лица. Отсюда в сугубо публичном значении административное наказание выступает как мера, в использовании которой лежит государственный (публичный) интерес <1>. В то же время как общественный, так и государственный интересы сходятся в том, что применение административного наказания является исключительной компетенцией государства.

<1> Как точно по этому поводу указывается в правовой литературе, публичный интерес подталкивает государство к вмешательству в частные дела, где общая цель однозначна как обеспечение нормального правопорядка в стране (см.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М., 1997. С. 198).

Вместе с тем очевидно, что указанный критерий призван не только констатировать традиционно функцию государства как гаранта от постороннего (помимо государственного) вмешательства в правовой статус лица, но и обеспечить правовой характер деятельности самого государства в сфере административно-деликтных отношений. В силу именно такого понимания государство в лице его органов должно неукоснительно подчиняться установленным законом целям, задачам, принципам и существенным условиям назначения и применения административных наказаний, что в противном случае сводит как административное преследование, так и смысл привлечения к административной ответственности к нулевому результату.

В контексте какого-либо вида юридической ответственности наказания являются мерами, отражающими характер правового воздействия, его целевое и функциональное предназначение в системе средств государственного принуждения. Административное наказание как мера своими качественными и количественными параметрами выражает суть административной ответственности, влияет на ее признаки, содержание и структуру, в то же время понятием меры административной ответственности охватывается лишь административное наказание как единственно истинное и адекватное проявление характера данной ответственности, без которого и речи не может быть о реализации ею своих функциональных задач.

Говоря об административном наказании как мере ответственности, законодатель подразумевает определенные количественные и качественные пределы такого наказания, нарушение которых не допускается ввиду существенного искажения сущности принудительного воздействия, не отвечающего целям общего административно-карательного принуждения. "Только в рамках наказания как меры административной ответственности, - как правильно замечает Л.А. Калинина, - судья, уполномоченные органы исполнительной власти и должностные лица применяют наказание к конкретному лицу" <1>. Отсюда исключительно важное значение имеет следование принципу законности при решении вопроса о наложении административного наказания в части требований, предъявляемых к учету, в нашем случае - материальных положений КоАП РФ, которые, как показывает правоприменительная практика, в ряде случаев не соблюдаются. Такого рода нарушения связаны зачастую с неправильным применением административных наказаний, выходом за пределы санкции правовой нормы посредством превышения либо неправомерного снижения размера конкретной санкции <2>. На недопустимость выхода за пределы санкций статей Особенной части КоАП РФ указывается и в правовых позициях Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, по сути которых возможность назначения административного наказания ниже низшего предела, установленного санкцией определенной статьи КоАП РФ, не предусматривает; административно-юрисдикционный орган при рассмотрении дела об

административном правонарушении или при рассмотрении жалобы на постановление по такому делу вправе смягчить наказание, снизив его размер, но не ниже низшего предела, предусмотренного санкцией соответствующей статьи КоАП РФ <3>.

<1> Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 2002. С. 146.

<2> Подробнее об этом см.: Судебное рассмотрение административных дел: правовая реальность и перспективы развития: Пособие для судей. М., 2002. С. 230.

<3> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2003 г., утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 3 и 24 декабря 2003 г. // БВС РФ. 2004. N 3. С. 27; Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 г. N 2 "О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // ВВАС РФ. 2003. N 3. С. 29; Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 3 апреля 2003 г. N А65-15957/02-СА2-22; Обзор практики рассмотрения судами Красноярского края дел об административных правонарушениях за 2005 г., утв. Постановлением Красноярского краевого суда от 6 февраля 2006 г. // Буква закона. 2006. N 41.

Вместе с тем региональная судебная практика иногда идет по иному пути. Приведем лишь несколько характерных примеров.

Мировым судьей Ленинского района г. Астрахани вынесено постановление, которым гражданину Д. за управление автомобилем в нетрезвом состоянии было назначено административное наказание в виде лишения прав управления транспортным средством сроком на шесть месяцев. Однако санкцией ст. 12.26 КоАП РФ за данное правонарушение предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством на срок от полутора до двух лет.

Постановлением Красноярского районного суда Астраханской области вынесено предупреждение предпринимателю Ф. за совершение нарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ. Между тем санкцией этой статьи предусмотрено лишь наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 3000 до 4000 руб.

Мировым судьей судебного участка в Бирилюском районе П. была признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.8 КоАП РФ, и подвергнута наказанию в виде штрафа в сумме 700 руб. Между тем законом за совершение данного правонарушения предусмотрено наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 1500 руб.; на должностных лиц - от 2000 до 3000 руб. <1>.

<1> См.: письмо Пермского областного суда от 14 октября 2002 г. N 05-17-1 "Методические рекомендации по отдельным вопросам применения Кодекса РФ об административных правонарушениях" // Бюллетень Главного управления Министерства юстиции РФ по Пермской области и Коми-Пермяцкому автономному округу, Пермского областного суда, Арбитражного суда Пермской области. 2002. N 9; Справка Управления Судебного департамента при Верховном Суде РФ в Кировской области по результатам изучения практики рассмотрения мировыми судьями, судьями районных судов и Кировским областным судом административных дел в 2003 г. // Информационный бюллетень. 2004. N 2(16).

О подобного рода недостатках в работе судов других субъектов РФ неоднократно указывалось в административно-правовой литературе <1> и в обзорах региональной судебной практики, судебных разъяснениях <2>. Данные примеры свидетельствуют о явном искажении юридического назначения административного наказания, что приводит к деформации самого института административной ответственности.

<1> См., например: Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003. С. 74 - 75; Стуканов А. Больше внимания надзору по административным делам // Законность. 1996. N 4. С. 30; Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 58.

<2> См.: Справка Красноярского краевого суда от 1 февраля 2004 г. "О практике применения судами Красноярского края Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // Бюллетень Управления Судебного департамента. 2004. N 26.

КоАП РФ определяет также административное наказание как меру ответственности - не всякой, а именно административной. Указание на вид ответственности содержится в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ. Поэтому административное наказание служит "измерением" административной ответственности лишь тогда, когда оно установлено государством за совершение именно административного правонарушения и включает ограничения прав и свобод лица, не выходящие за пределы минимально и максимально допустимого (общего) уровня административно-карательного воздействия. Выражая общие параметры административно-наказательного воздействия на правонарушителя, административное наказание выступает мерой, завершающей административное преследование, и итоговым показателем административной ответственности. В наиболее общем виде ограничительный показатель административной ответственности определяется собирательно. Знаменателем карательных свойств каждой разновидности административного наказания, пороговыми значениями выступают, с одной стороны, наименее суровое административное наказание - предупреждение (минимальный показатель), а с другой - определенная конкретной санкцией наиболее суровая совокупность видов административных наказаний (максимальный показатель) <1>. Тем не менее ощутить ограничительный потенциал административной ответственности на уровне видов административного наказания либо административного наказания вообще практически невозможно, поскольку "чувствительность" административной ответственности за совершение правонарушения проводится федеральным законодателем исключительно в рамках санкции конкретной статьи Особенной части КоАП РФ. Однако из этого не следует, что административное наказание приобретает характер санкции или наоборот.

<1> Это такой максимально предельный потенциал административной ответственности, который возможно ощутить лишь гипотетически единовременным применением к одному и тому же лицу всех соответствующих его административно-деликтному статусу и конкретной санкции административных наказаний на уровне видов, включая прежде всего административный арест, если говорить о физических лицах.

Не касаясь проблемы определения санкции в праве детально, оговоримся, что категории "административное наказание" и "санкция" в ситуации административно-деликтного регулирования расходятся по природе своего существования. Выскажем по этому поводу лишь наиболее значимые и общие соображения.

Административно-правовая санкция представляет собой указание в административно-правовой норме на правовые последствия негативного характера, выраженные в мерах принудительного воздействия, применяемых преимущественно в административном порядке. Административное же наказание представляет собой установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения, применяемую только к лицу, признанному виновным в совершении такого правонарушения (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ). Административное наказание получает формальный аспект санкции в результате лишь его правового определения в административно-правовой норме именно как юридического последствия совершенного административного правонарушения. Допустимо, конечно, и то, что наказание и санкция -

две стороны одного и того же явления, которое на формальном (теоретическом) уровне воспринимается как составляющая правового предписания, по сути, носящая нормативно-разрешительный характер (т.е. этимологически - само санкционирование), а на материальном (практическом) уровне получает реальное выражение, воплощение в жизнь и материализуется в общих либо конкретных мероприятиях (действиях, условиях). Вместе с тем заметим, что в правовой действительности любое разграничение между административно-правовой санкцией и административным наказанием в известной мере условно, так как административные наказания есть не что иное, как материя, для которой предписывающий характер санкции получает формальное выражение. В силу этого обстоятельства противопоставление указанных правовых категорий оправданно лишь в познавательных целях, как показательна в этом отношении, к примеру, и практика некоторых зарубежных стран <1>. Кроме того, допуская подобное противопоставление, нужно иметь в виду, что административно-правовая санкция и административное наказание - однопорядковые категории, они едины по своей государственно-принудительной сущности.

<1> См., например: Никеров Г.И. Административное право США. М., 1977. С. 107 - 108.

Напомним также, что по вопросу сопоставления категорий "административная ответственность" и "административное наказание" придерживаемся позиции тех, кто соотносит их как целое и часть (К.С. Бельский, Н.М. Конин, В.М. Манохин). Формула такого соотношения указывает, по существу, на то, что административное наказание следует рассматривать как элемент структуры административной ответственности, как ее итог, результат, статическую и динамическую единицу. Административное наказание как мера своими качественными и количественными параметрами выражает суть административной ответственности, влияет на ее признаки, содержание и структуру. В то же время понимание административного наказания как меры административной ответственности, по сути, категория более высокой абстракции, чем понимание административного наказания в собственном смысле этого слова; при этом степень понимания административного наказания поднимается до уровня его восприятия как категории административной ответственности.

Являясь мерой именно административной ответственности, административное наказание служит известным средством и критерием отграничения административной ответственности от других видов юридической ответственности (уголовная, гражданско-правовая и дисциплинарная). Специализацию административного наказания в системе мер юридической ответственности в наибольшей степени обуславливает набор присущих ему признаков. Специфика административного наказания видится в том, что оно есть установленная государством мера не какой-либо, а именно административной ответственности; применяется лишь за совершение административного правонарушения; представляет собой карательную меру, которая заключается в обусловленном ею лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя, не превышающих уровень уголовного обременения; носит личный характер и не затрагивает в отличие от гражданско-правовых мер интересы третьих лиц; применяется широким кругом органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях и не находящихся с преследуемым лицом в отличие от дисциплинарных взысканий в отношениях непосредственного подчинения.

На данном этапе резюмируем, что административное наказание в структуре административной ответственности должно выступать в качестве диалектически единой качественной и количественной его составляющей, которая может функционировать как правовая часть целого, воздействующая и соответствующим образом определяющая

характер того целостного правового образования (административной ответственности), в составе которого оно (административное наказание) обрело известную "автономность".

Вторым признаком административного наказания является то, что оно применяется лишь за совершение административного правонарушения. Существенная особенность данного признака заключается в том, что он используется наряду с таким основным институтом науки административного права, как административное правонарушение.

Административное правонарушение и административное наказание - это понятия взаимозависимые и взаимообусловленные, что не исключает различия между ними. Административное правонарушение определяется административно-деликтным законом в целях обеспечения правильного и обоснованного применения мер административной ответственности. На такую (определяющую) значимость понятия административного правонарушения одним из первых обратил внимание А.Е. Лунев, который справедливо указывал на необходимость выявления специфического содержания административного проступка, так как "без административного проступка как особого вида правонарушения нет и не может быть административной ответственности" <1>. Более того, без законодательной регламентации категории "административное правонарушение" невозможно выявление функциональной роли мер административной ответственности, что может негативно отражаться на обеспечении справедливости при применении законов об административных правонарушениях <2>.

<1> Лунев А.Е. Указ. соч. С. 31.

<2> Такую же в принципе позицию занимает В.В. Игнатенко, но применительно к вопросу классификации административных правонарушений и, соответственно, к дифференциации административных наказаний (см.: Игнатенко В.В. Указ. соч. С. 58).

КоАП РФ определяет административное правонарушение как противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ч. 1 ст. 2.1). В сущности, административное правонарушение - это действие (бездействие), вредное (опасное) для общества и государства, обращенное против его прав и интересов, личных прав и интересов граждан; административное наказание - это мера, сосредоточенная на защите нарушенных прав и интересов. Административное правонарушение и административное наказание, таким образом, связаны между собой как действие и противодействие, как вред и борьба с вредом, как нарушение закона и негативная реакция на такое нарушение. Административное наказание всегда объективно выступает в виде отрицательной реакции государства, общества на совершаемое правонарушение и выражается в активном административно-принудительном воздействии на делинквента негативным образом.

Вместе с тем из понятия административного правонарушения вытекает, что административное наказание представляется выражением того особого отношения, которое возникает между совершившим это деяние и государством. С точки зрения правонарушителя административное наказание является последствием им учиненного с точки зрения же государства мерой, применяемой вследствие совершенного виновным деяния. Таким образом, административное наказание есть выражение юридического (общественно-государственного) отношения, возникающего между государством и правонарушителем, поскольку к области административно наказуемых деяний могут быть отнесены только те деяния, которые изменяют, уничтожают или создают угрозу интересам государства и общества.

Если рассматривать сугубо логический аспект соотношения данных категорий, то следует заключить, что вышеприведенная законодательная дефиниция административного правонарушения содержит четыре признака: общественная вредность деяния; противоправность; виновность; наказуемость <1>, которые признаются в качестве

основных и в судебной практике <2>. Интересующий же нас признак - наказуемость деяния, как уже было отмечено, "сопровождает" признак "общественной вредности деяния" и состоит в наличии санкции в структуре каждой статьи Особенной части КоАП РФ. По этому же принципу построено определение понятия административного правонарушения в ст. 2.1 КоАП РФ с той лишь разницей, что оно наделяет статусом формально значимого признака не саму предусмотренность деяния административно-деликтным законом в качестве правонарушения, не наличие в деянии всех признаков состава правонарушения и не соответствие деяния составу правонарушения, а установление указанным законом административной ответственности в виде меры - административного наказания. Из изложенной позиции не следует, что административное наказание является структурной составляющей административного правонарушения; в контексте последнего административное наказание обозначается в лучшем случае как угроза, запрет под угрозой наказания, само собой разумеющаяся возможность - последствие негативного характера. Как правильно в данной связи пишет А.В. Поляков, "правонарушение, как разрыв в континуальности правовых коммуникаций, предполагает ответную реакцию государства" <3>.

<1> Вопрос содержания административного правонарушения не является принципиальным, но тем не менее полагаем необходимым дополнить, что в административно-правовой литературе в содержании административного правонарушения некоторыми учеными-административистами выделяются пять признаков: деяние (действие, бездействие), общественная вредность, противоправность, виновность и наказуемость (см.: Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. С. 54; Севрюгин В.Е. Современная административно-правовая доктрина проступка в отраслевой теории права // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. N 4. С. 146). В последнее время можно встретить в административно-правовой литературе выделение шести признаков административного правонарушения: общественная вредность; административная противоправность; деяние (действие или бездействие); деяние, совершенное физическим или юридическим лицом; виновность; наказуемость (см.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М., 2004. С. 491 - 492).

<2> См.: Определение Верховного Суда РФ от 18 апреля 2003 г. N 51-В02-19; Постановление Верховного суда Чувашской Республики от 4 марта 2004 г. "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении материалов об административных правонарушениях, посягающих на избирательные права граждан".

<3> Поляков А.В. Указ. соч. С. 807.

Следовательно, из логики права вытекает связующее единство правонарушения и наказания: закон с необходимостью связывает с правонарушением наказание; в понятии правонарушения, по существу, подразумевается его противоположность - наказание <1>. То, что составляет содержание правонарушения, - нарушение субъективного и (или) объективного права - выступает одновременно основанием для наказания. В последнем - суть диалектической связи административного правонарушения и административного наказания. А они, будучи самостоятельными понятийными единицами административно-деликтного законодательства, таким образом, взаимодействуют друг с другом в контексте административной ответственности, элементарными и имманентными категориями которой они же и выступают. Говоря иначе, ситуация, при которой у статьи, содержащей состав административного правонарушения, отсутствовала бы связанная с ней санкция, просто немыслима, а о наличии административной ответственности не следует даже и говорить. Аналогичным образом ситуация оценивается и при обратной связи.

<1> К такого рода выводам нас привели размышления Г.В.Ф. Гегеля по поводу логической связи преступления и наказания (см.: Гегель Г.В.Ф. Энциклопедия философских наук. Т. 3. Философия духа. М., 1977. С. 231).

В административно-правовой литературе имеют место также высказывания, по сути, о том, что основаниями применения административных наказаний являются не только административные правонарушения, но и так называемые малозначительные преступления (деяния, содержащие признаки преступления), дисциплинарно-административные проступки <1>. Аналогичные воззрения и научные дискуссии имели место и в уголовно-правовой литературе <2>. Такие позиции с научной точки зрения представляются весьма интересными, но, не пытаясь опровергнуть или поддержать их, резюмируем вместе с тем о необходимости понимания соотношения административного наказания с основаниями его применения на принципиальном уровне. В контекст идеальной взаимосвязи административного правонарушения и административного наказания никак не вписываются категории "вероятные", а не "должные". Эти категории-деяния не снимают вопроса об их "упречности" с позиций другого закона либо с позиций морали; степень упречности оговоренных деяний такова, что не всегда требует тех наказаний, которые предписаны более или менее суровым законом формально. О них нельзя говорить также как об административных в чистом виде, хотя административная ответственность и в этих случаях наступает как за административное правонарушение. Исходя из этих общих соображений следует искать наиболее оптимальную форму закрепления (например, малозначительности) в административно-деликтном законе на основе совершенствования юридико-технических приемов отграничения "сопредельных" вопросов правового регулирования.

<1> Подробнее об этом см.: Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. С. 88 - 102; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 273, 280; Масленников М. Применение судами мер административного взыскания на основании ст. 501 УК РСФСР // Советская юстиция. 1982. N 17. С. 20 - 22; Ямпольская Ц.А., Шорина Е.В. Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины. М., 1955. С. 169.

<2> См., например: Дубинин Т.Т. Состав освобождения от уголовной ответственности // Советское государство и право. 1984. N 1. С. 79 и след.; Кузнецова Н.Ф. Освобождение от уголовной ответственности с передачей дела в товарищеский суд. М., 1964. С. 17; Мельникова Ю.Б. К вопросу о юридической природе деяний, содержащих признаки преступления // Теоретические и практические проблемы нового уголовного законодательства. М., 1985. С. 129 - 131; Ной И.С. Новое в трактовке основных уголовно-правовых понятий // Советское государство и право. 1982. N 7. С. 91 - 98; Строгович М.С. Презумпция невиновности и прекращение дел по нереабилитирующим основаниям // Советское государство и право. 1983. N 2. С. 75.

Третьим признаком административного наказания является то, что оно может быть применено только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения. В этом признаке административного наказания реализуются такие принципы административно-деликтного законодательства, как принцип законности (ст. 1.6 КоАП РФ), принцип равенства перед законом (ст. 1.4 КоАП РФ), принцип справедливости (ч. ч. 2, 3 и 5 ст. 4.1 КоАП РФ) и, самое главное, принцип вины (ст. 1.5, ч. 1 и ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ).

Предваряющей вопрос виновной ответственности правонарушителя является субъектная направленность административных наказаний, которой во многом предопределяются характер, структура и содержание мер административной

ответственности. КоАП РФ определяет две группы субъектов административной ответственности:

- 1) физические лица - индивидуальный субъект ответственности;
- 2) юридические лица - корпоративный субъект ответственности.

В зависимости от субъектного состава правонарушения законодатель регулирует, а правоприменитель реализует вопросы административной ответственности не без учета статуса субъекта ответственности, его материальной природы и других различий, основанных на объективных характеристиках соответствующего субъекта. Одной из таких характеристик, выступающей одновременно существенным признаком административного наказания, является вопрос виновной ответственности субъекта административной ответственности.

В прошлом небезосновательно было распространено мнение, что в административном праве в отличие от уголовного вина не является обязательным элементом для всех случаев применения административных наказаний <1>. Например, еще русский ученый В.М. Гессен писал, что при "системе административных взысканий наказание теряет характер возмездия за вину, оно становится исключительно устрашающей мерой... Вопрос о субъективности лица при системе административных взысканий никакой роли не играет" <2>. А вот в 1950 - 1960-х гг. ученые уже начинают высказывать мнение о том, что в каждом административном нарушении должна быть доказана вина нарушителя <3>, но не без исключений: например, считалось допустимым "наступление административной ответственности без вины" <4>.

<1> См.: Андрущенко Т. О научной сессии 2-го Ленинградского юридического института им. М.И. Калинина // Советское государство и право. 1940. N 4. С. 111.

<2> Гессен В.М. Административное право. СПб., 1903. С. 32 - 33.

<3> См., например: Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право: Учебник. М., 1959. С. 155; Додин Е.В. Основания административной ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965. С. 238.

<4> Ключниченко А.П. Административно-правовая борьба с мелким хулиганством и злостным пьянством (из опыта работы органов милиции УССР). Киев, 1967. С. 58.

Виновность - важный признак административного наказания, и он справедливо занял свое место в КоАП РФ, ибо в истории отечественного административного права и практике его применения, как видно из вышеприведенного, имели место случаи, когда этот признак не только отсутствовал (не определялся <1>), а его просто игнорировали, что приводило к нарушению законности, к попранию прав и свобод граждан <2>. Виновность, на что справедливо указывает Д.Н. Бахрах, - "атрибутивное свойство проступка, существенный признак, обязательное условие наступления ответственности" <3>.

<1> Еще в конце первой половины XX в. профессор Б.С. Утевский, анализируя вину в советском уголовном праве, справедливо замечал, что авторы книг и статей по административному праву, говоря об административной и дисциплинарной ответственности, не дают их определения (см.: Утевский Б.С. Вина в советском уголовном праве. М., 1950. С. 22 - 23).

<2> Игнорирование принципа виновной ответственности в административном праве можно показать и на примере правового регулирования. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г. "Об ответственности за потравы посевов в колхозах и совхозах" (ВВС СССР. 1955. N 1. Ст. 4) владельцы скота и птицы за потраву ими посевов в колхозах и совхозах подвергались штрафу, хотя виновниками потрав нередко были пастухи и другие лица, под присмотром которых находился скот.

<3> Бахрах Д.К. Административная ответственность граждан в СССР: Учеб. пособие. Свердловск, 1989. С. 63.

Положения ст. 1.5 и ч. 1 и ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ о принципе виновной ответственности, презумпции невиновности и бремени доказывания, которое возлагается на органы государства и должностных лиц, выражают общие принципы права при применении государственного принуждения карательного (штрафного) характера в сфере публичной ответственности в административном праве, что общепризнано в отечественной административно-правовой доктрине. Научное обоснование вины как необходимого условия деликтной ответственности определяется учением о детерминированности человеческого поведения и свободе воли. Детерминированность признается как предопределенность человеческого поведения объективными закономерностями развития общества, а также совокупностью конкретных социальных условий и субъективных факторов. Вместе с тем объективная и субъективная обусловленность человеческого поведения не исключает возможности выбора в конкретной ситуации различных вариантов поведения. Вина имеет место там, где у человека была возможность выбирать, т.е. различно поступать в одной и той же ситуации, когда "объективно существует более чем один вариант возможного поведения" <1> или, по образному выражению В.Н. Кудрявцева, когда субъект имел "веер возможностей" <2> и, несмотря на возможность выбора среди правомерных и противоправных вариантов, он сознательно избрал вариант противоправного поведения, в силу чего его поведение упречно.

<1> Шаргородский М.Д. Детерминизм и ответственность // Правоведение. 1968. N 1. С. 42 - 43.

<2> См.: Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., 1978. С. 103.

Суть указанного признака в контексте административного наказания состоит в том, что административное наказание может быть назначено при наличии вины лица в совершении административного правонарушения. Это значит, что административное наказание назначается лишь за те действия, которые предусмотрены административно-деликтным законом в качестве административного правонарушения; основанием применения к лицу административного наказания является совершение им общественно вредного деяния, содержащего все признаки состава административного правонарушения. Основным моментом является то, что лицо совершило это деяние виновно и его вина полностью доказана в установленном законом порядке.

Вина - это психическое отношение лица к своему противоправному поведению (действию или бездействию) и его последствиям. В сущности, она означает осознание (понимание) делинквентом недопустимости (противоправности) своего поведения и связанных с ним результатов. Вина как категория духовная, мыслительная интровертивна, и ее самодостаточность не имеет решающего значения для характеристики виновной ответственности личности, как не имеет значения то, позитивную или негативную нагрузку она оказывает на психику лица. Поэтому вина для целей деликтной ответственности обязательно должна иметь имманентную связь с объективной действительностью (реальным деликтом), быть материализованной, т.е. выраженной внешне (экстравертивно) в виде очевидной психоэмоциональной реакции, быть обусловленной и причинно связанной с реальностью. Иными словами, содержание понятия вины как правовой категории определяется внешними процессами, отражением которых она и является <1>.

<1> В.А. Нерсесян высказывал мнение о том, что вина в динамическом смысле "согласуется" с материей и на практике подразумевает доказывание виновности лица путем ее сопоставления с действительностью (преступным фактом), т.е. с определенным общественно опасным деянием (см.: Нерсесян В.А. Понятие и формы вины в уголовном праве // Правоведение. 2002. N 2. С. 67).

Вина - это родовое понятие, она охватывает две допустимые формы упречного состояния психики: умысел и неосторожность. Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично (ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ). Закон, таким образом, называет два элемента умысла:

1) интеллектуальный, выражающийся в осознании лицом противоправности своего деяния и предвидении его вредных последствий;

2) волевой, выражающийся в желании наступления вредных последствий или сознательном их допущении либо безразличном к ним отношении.

В ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ закрепляется форма вины в виде неосторожности: правонарушение считается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия либо бездействия, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. В данной статье указаны два вида неосторожной вины:

1) самонадеянность, когда лицо предвидело вредные последствия своих действий, но без достаточных оснований рассчитывало на их предотвращение;

2) небрежность, когда лицо не предвидело таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Понятие вины применительно к административной ответственности юридических лиц имеет иное содержание, чем в тех случаях, когда к административной ответственности привлекаются физические лица. Сущность вины физических и юридических лиц различна, и все попытки свести вину организаций с виной их работников оказывались безуспешными <1>. Однозначно данный вопрос наукой административного права пока не решен <2>. При этом выяснение характера вины в отношении юридического лица через призму умысла или неосторожности представляется беспредметным <3>, поскольку юридическое лицо не обладает рассудком и психикой, присущим физическому лицу. Однако, абстрагируясь от разнообразия научно-дискуссионных взглядов на эту проблему, проанализируем наиболее значимые из них и обоснуем свои рассуждения относительно принципа вины юридического лица.

<1> Подробнее об этом см.: Антимонов Б.С. Основания договорной ответственности социалистических организаций. М., 1962. С. 76; Малейн Н.С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях / Отв. ред. В.В. Лаптев. М., 1968. С. 48 - 53; Петров И.Н. Ответственность хозорганов за нарушение обязательств. М., 1974. С. 114 - 116; Пронина М.Г. Стимулирующая функция гражданско-правовых санкций / Отв. ред. В.И. Семенов. Минск, 1977. С. 34 - 42; Сорокин В.Д. Правовое регулирование. С. 451 - 464, 479 - 492.

<2> Например, В.Д. Сорокин считает, что административная ответственность "наступает исключительно за виновные деяния, которые по своей сущности могут применяться только в отношении физических лиц" (см.: Сорокин В.Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. N 1. С. 50). Другой точки зрения придерживался В.И. Новоселов, размышляя о том, что субъектами административной ответственности могут быть юридические лица, а в исключительных случаях и организации, не являющиеся юридическими лицами (см.: Новоселов В. Административная ответственность юридических лиц // Советская юстиция. 1981. N 23. С. 11).

<3> Подробнее об этом см.: Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2004. С. 347; Сорокин В.Д. КоАП РФ и классическое понимание вины как основания административной ответственности // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 214 - 230.

Для целей сказанного интересна прежде всего правовая позиция Конституционного Суда РФ по поводу виновной ответственности юридических лиц, неоднократно указывавшего в своих решениях, что при осуществлении рассмотрения дел об административных правонарушениях подлежит доказыванию как сам факт соответствующего правонарушения, так и степень вины правонарушителя. Вина является необходимым элементом состава правонарушения <1>, если в самом законе прямо и недвусмысленно не установлено иное <2>. Ответственность, например, в административном праве, где действуют отношения власти и подчинения между государством в лице его органа, заинтересованного в привлечении нарушителя к ответственности, и субъектом ответственности, где неравенство сторон презюмируется <3>, имеет публично-правовой характер, при котором принцип виновной ответственности является особой юридической гарантией от произвола преследующей власти, гарантией соблюдения прав и свобод. Указанные принципы привлечения к публично-правовой ответственности в равной мере относятся к физическим и юридическим лицам <4>, но в то же время Конституционный Суд РФ не дает оценку конституционности ныне содержащегося в КоАП РФ определения вины юридического лица <5>.

<1> Н.С. Малеин утверждает, что юридическая ответственность не может наступать без вины правонарушителя и должна опираться на наличие состава правонарушения, обязательным элементом которого является вина как субъективное основание ответственности (см.: Малеин Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. 1994. N 6. С. 30). В.Д. Сорокин, например, отмечает, что "наличие вины - обязательный признак административного правонарушения, отсутствие вины исключает признание деяния административным правонарушением, в том числе при его формальной противоправности" (Сорокин В.Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. N 1. С. 49). Причем такое наличие "не может, - как пишет М.С. Студеникина, - просто предполагаться в связи с одним фактом самого правонарушения. Если лицо не исполнило возложенную на него законом обязанность, нельзя автоматически считать его уже виновным. Вина должна быть точно доказана" (Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? М., 1990. С. 27). См. также: Курылев С.В. Санкция как элемент правовой нормы // Советское государство и право. 1964. N 8. С. 52.

<2> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. N 1-П.

<3> Так, еще Ю.М. Козлов писал, что "убедительные примеры, доказывающие возможность равенства сторон в общественном отношении, складывающемся в сфере государственного управления, подобно равенству в имущественных отношениях, регулируемых советским гражданским правом, в практике административного управления отсутствуют" (Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 36); см. также: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 113 - 119.

<4> Подробнее об этом см.: решения Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. N 20-П; от 12 мая 1998 г. N 14-П // СЗ РФ. 1998. N 20. Ст. 2173; от 1 апреля 1999 г. N 29-О // СЗ РФ. 1999. N 16. Ст. 2079; от 5 ноября 1999 г. N 195-О // Российская газета. 2000. 8 февр.

<5> См.: п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2005 г. N 119-О.

В доктрине административного права на определение вины юридического лица оказывают влияние особенности административной ответственности, главной из которых является, как уже указывалось выше, ее публично-правовая характеристика. В административном праве существует дуалистическое понимание вины юридического лица, включающее объективный и субъективный подходы. Объективная вина - вина юридического лица в зависимости от характера конкретного противоправного деяния юридического лица, совершившего и (или) не предотвратившего это деяние, т.е. это вина, обусловленная объективной стороной состава правонарушения. Объективная вина - это вина организации с точки зрения государственного органа, применяющего административное наказание, в зависимости от характера конкретного деяния юридического лица, нарушающего установленные правила <1>. Субъективная вина - отношение юридического лица в лице его представителей (работников, органов управления, должностных лиц и т.д.) к противоправному деянию, совершенному этим лицом <2>. При этом как объективное, так и субъективное понимание вины юридического лица могут быть в равной мере продиктованы соображениями теоретического либо практического удобства <3>.

<1> См.: Адушкин Ю.С. Субъекты административной ответственности: новеллы и проблемы реформированного КоАП // Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы административной ответственности в России: Сб. науч. тр. Н. Новгород, 2002. С. 85 - 86; Черкаев Д.И. Административная ответственность юридических лиц // Законодательство. 2001. N 11. С. 54.

<2> См.: Денисенко В.В. Системный анализ административно-деликтных отношений. СПб., 2001. С. 133; Колесниченко Ю.Ю. Некоторые вопросы административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 1999. N 10. С. 136; Смирнов В.Т. Обоснование деликтной ответственности юридических лиц. Проблемы гражданского и административного права. Л., 1962. С. 271; Солдатов А.А. Проблемы административной ответственности юридических лиц. Краснодар, 1999. С. 241.

<3> Отвергая объективное понимание вины, Л.А. Калинина предлагает в то же время в порядке некоего компромисса определение вины через вину должностного лица (см.: Калинина Л.А. Роль административной науки в совершенствовании законодательства об административных правонарушениях // Административная ответственность: вопросы теории и практики / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 51 - 53), что хотя и облегчает решение ряда практических вопросов, но существенно искажает юридическое значение принципа "non bis in idem", в силу которого недопустима ответственность дважды за одно и то же.

Вместе с тем в административном праве "может" существовать комплексное постижение вины юридического лица, включающее объективный и субъективный подходы. Поскольку понятие юридического лица есть цивилистическое понятие, т.е. объединение физических лиц (коллектив или его представители), ответственность юридического лица - это всегда ответственность за действия физических лиц. Однако это вовсе не означает, что "доказыванию подлежит виновность всех работников, осуществляющих действия от имени организации в целом", либо их "доминирующей воли" <1>. В каждом случае исчерпывать круг таких лиц либо его большую часть нет никакой необходимости, поскольку такой практицизм будет несбыточным хотя бы потому, что сама по себе формулировка носит неопределенный (расплывчатый) характер <2>.

<1> Петров М.П. Указ. соч. С. 6, 13.

<2> К примеру, результатом обозначенной неопределенности представляется трактовка Ю.Ю. Колесниченко "доминирующей воли" не как некой коллективной воли, а

как индивидуальной - воли члена администрации, главы единоличного исполнительного органа юридического лица (см.: Колесниченко Ю.Ю. Указ. соч. С. 81).

Памятуя о равных условиях административной ответственности физических и юридических лиц, полагаем, что правила виновной ответственности физических лиц распространяются на юридических лиц в той степени, в какой эти правила по своей природе могут быть к ним применимы. Вина юридического лица выражается в вине его работников при исполнении ими своих трудовых (служебных) обязанностей. Это вполне объяснимо тем, что деятельность юридического лица неизменно выражается в форме индивидуальных или коллективных актов (деяний) его членов <1>. Исполняя свои конкретные служебные обязанности, работники тем самым реализуют функции данного юридического лица <2>. Стало быть, перед третьими лицами, включая государство, деятельность юридического лица выступает как обезличенная деятельность его работников, и, наоборот, служебная деятельность конкретных работников выглядит как деятельность самого юридического лица, участниками которого они являются <3>. Вследствие этого ответственность за служебные действия работников всегда принимает форму ответственности самого юридического лица.

<1> Данная позиция заимствована из гражданско-правовой литературы и вполне вписывается в административно-правовую характеристику юридического лица (см., например: Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве: Учеб. пособие. Л., 1983. С. 82).

<2> Е.С. Белинский, к примеру, указывает на то, что деятельность членов юридического лица не автономна и реализуется ими не по собственному убеждению, а по велению правил или иных установок такого лица, его должностных лиц, поскольку они "выполняют свои служебные обязанности... подконтрольны и подчинены ему", в том числе под страхом дисциплинарного воздействия на них (см.: Белинский Е.С. Вопросы вины в налоговом законодательстве // Государство и право. 1996. N 6. С. 49).

<3> В принципе, если считать, что только "правомерные действия работников, - как правильно полагает А.А. Тебряев, - суть действия самой организации, а неправомерные действия - это не действия организации, то соответствующие нормы закона были бы лишены всякого смысла". Служебные действия работника, которые он может совершить именно в качестве работника данной организации, должны рассматриваться как действия самой организации (см.: Тебряев А.А. Вина причинителя вреда в деликтных обязательствах // Юрист. 2002. N 3. С. 29).

Таким образом, ответственность юридического лица, как правильно полагает Ю.Ю. Колесниченко, это "всегда ответственность... субституциональная, преломляющаяся через вину физических лиц" <1>. Вина сложного людского субстрата обосновывается также и тем, что при административно-деликтных обязательствах нарушается не лежащее на юридическом лице (его коллективе) особое обязательство, а абсолютное право (благо) третьих лиц, природа которого такова, что его может нарушить любой индивид. Поэтому комплексное строение вины юридического лица постижимо на основе анализа структуры его деятельности по ступеням и фазам.

<1> Колесниченко Ю.Ю. Указ. соч. С. 135.

Организация деятельности любого юридического лица как ассоциации физических лиц в идеале построена на основе их слаженного функционирования и в административно-правовом смысле и проявляется в горизонтальных и вертикальных социальных связях. В конструктивном смысле ключевыми участниками таких социальных связей выступают физические лица (работники и должностные лица юридического лица), сами по себе они являются участниками некой иерархической системы социальных

зависимостей. Модель социальных связей участников юридического лица в контексте административно-деликтных отношений выстраивает специальную конструкцию "высокоорганизованного соучастия в правонарушении", отличную от уголовно-правового аналога. По мнению Ю.С. Адушкина, в административно-деликтном смысле речь, следовательно, может идти о "непосредственном субъекте административного правонарушения" (работнике, которым фактически исполнено противоправное деяние), "косвенном субъекте правонарушения" (должностном лице, не обеспечившем выполнение подчиненными соответствующих правил) и "корпоративном субъекте" (юридическом лице, не обеспечившем управленческими, кадровыми, контрольными и другими мерами функционирование своей деятельности таким образом, чтобы исключить административные правонарушения со стороны всех вовлеченных в нее должностных и недолжностных лиц)" <1>. Из представленной социально-организованной связи участников юридического лица в контексте административно-деликтных отношений просматривается последовательная цепь детерминации, где форма вины каждого участника такой модели может быть различной. Но это лишь характеристика вины юридического лица в призме психического отношения его участников к административному деликту, о которой можно говорить только применительно к человеку, к людям. Следовательно, проведенный анализ лишь первичная ступень, фаза к пониманию вины юридического лица.

<1> Адушкин Ю.С. Указ. соч. С. 84.

Объективная конструкция вины юридического лица выражается в наличии причинной связи между деятельностью юридического лица и ее результатом в виде административного правонарушения при сохранении возможности у такого лица отстаивать свою невиновность <1>. Иными словами, доказыванию в порядке производства по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, подлежит сам факт правонарушения и его причинная связь с деятельностью юридического лица, которая в категорически безусловной общности характеризует виновное отношение юридического лица к совершаемым им деяниям. В связи с этим наиболее наглядным представляется мнение, что "вину юридического лица в совершении административного правонарушения следует понимать как неиспользование юридическим лицом допускаемых и требуемых законодательством условий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность... неиспользование предоставленных прав и возможностей для устранения причин административного правонарушения" <2>. Следовательно, применительно к административной ответственности юридических лиц устанавливается принцип объективного вменения, который не совсем вписывается в конституционную концепцию виновной ответственности публично-правового характера.

<1> Как следует из материалов судебной практики, виновность юридического лица считается установленной, если доказано событие правонарушения и этим лицом не заявлены возражения об отсутствии возможности для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность либо о принятии всех зависящих от него мер по их соблюдению. Если же данные возражения заявлены, то вина юридического лица может считаться доказанной только в случае опровержения указанных возражений (см., например: Постановления Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 16 сентября 2005 г. N А55-7459/04-39, от 10 марта 2005 г. N А55-756/04-44, от 1 апреля 2004 г. N А55-10937/03-34; Обзор судебной практики Верховного суда Чувашской Республики от 4 марта 2004 г. "О некоторых вопросах практики применения судами Чувашской Республики Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях").

<2> Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М., 2003. С. 238.

Итогом проведенного анализа является конструирование содержания вины юридического лица в контексте административно-деликтных отношений. В основе такого конструирования лежит взаимосвязь и взаимообусловленность объективного и субъективного критериев виновной ответственности публично-правового характера, диалектически выводимая из общего знаменателя значимых характеристик указанных критериев. Причем в основе этого объяснения вины юридического лица лежит учение о формировании воли коллективного образования, не сводящейся к простой сумме индивидуальных волей участников административно-деликтного отношения, а представляющей собой диалектическое соотношение организационной деятельности юридического лица с действиями его правоспособных представителей <1>, которые могут действовать в соответствии с традиционным пониманием вины как умышленно, так и неосторожно. Знаменатель индивидуальных волей есть особая форма вины юридического лица, характеризующаяся таким уровнем абстракции, который сочетает в себе социальные связи всех участников деликта, и соизмеримая с коллективной волей указанного лица <2>. Деликтный аспект этих связей не всегда носит ярко выраженный виновный характер, но их логика основывается на таких абстрактных категориях, как "вероятность", "возможность", "должное" и т.д. Отсюда юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых административно-деликтными законами предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ).

<1> В связи с этим вызывает нарекание структура санкций ст. 7.28, ч. 1 и ч. 4 ст. 14.17, ч. 2 и ч. 3 ст. 14.24, ст. 18.5, ч. 1 ст. 18.14 и ст. 19.23 КоАП РФ, определяющих юридических лиц как единственных субъектов административной ответственности, так как очевидно, что нести бремя ответственности наряду с ними (исходя из системного толкования ч. ч. 2, 3 ст. 2.1 КоАП РФ и принципов справедливости и разумности в свете современной федеральной административно-наказательной политики) должны и специальные субъекты (должностные лица). По верному высказыванию Я.Е. Парция, "невозможна ситуация, когда руководитель признается виновным, а юридическое лицо - нет, и наоборот", учитывая, что юридическое лицо осуществляет свою деятельность через органы управления, т.е. практически через соответствующих руководителей (см.: Парций Я.Е. Административное судопроизводство в арбитражных судах по новому АПК РФ // Гражданин и право. 2003. N 2. С. 4).

<2> Полагаем, что юридическое лицо, наделяя правом участвовать в организационном обороте отдельных членов коллектива, влекущем возникновение административных обязанностей, возлагает на них и риски, сопутствующие такой деятельности. В частности, физическое лицо, начиная деятельность в качестве руководителя юридического лица, т.е. получая в дополнение к общему для всех физических лиц статусу новые возможности, позволяющие заниматься управленческой деятельностью, направленной на реализацию функций юридического лица, также принимает на себя связанные с ними риски и возможные ограничения, а равно должен нести дополнительные обременения, обусловленные необходимостью следования корпоративным интересам.

Данное определение способно выражать вину как психическое отношение к содеянному, по сути, в опосредованной форме, поскольку очевидно, что последовательность волевых мотивов каждого из участников административного деликта

в контексте корпоративной организации не измеряется волей какого-либо одного ее должностного лица, равно как не требуется определение указанных мотивов всех участников такой организации. У всякого правонарушения есть непосредственный исполнитель, однако в структуре социальной корпорации людей его действия носят служебный характер, т.е. осуществляются от имени данной корпорации и согласуются с ее интересами, что не обязательно обуславливается прямолинейными связями.

Таким образом, вина юридического лица в совершении административного правонарушения может верифицироваться на основе диалектически непротиворечивого единства объективного и субъективного критериев, в полной мере характеризующих деятельное отношение юридического лица, его полномочных представителей (должностных лиц и (или) работников), совершивших или допустивших совершение административного правонарушения.

В то же время из изложенного не вытекает возможность применения вины юридического лица в опосредованной форме к индивидуальным субъектам общественных отношений. Однако, к сожалению, в правоприменении встречаются случаи явного нарушения законности и принципа виновной ответственности. Примером этого может служить случай из практики Арбитражного суда г. Москвы. Установив, что у ответчика (индивидуального предпринимателя) имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена ответственность, суд признал правомерным привлечение его к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.16 КоАП РФ. Причем, как следует из формулировки решения, суд признал его виновным и назначил административный штраф, предусмотренный санкцией ч. 2 ст. 14.16 КоАП РФ для должностных лиц <1>. Вместе с тем очевидно, что суд установил вину индивидуального предпринимателя по правилам определения вины юридического лица, что не согласуется со ст. 2.4 КоАП РФ, закрепляющей принцип административной ответственности индивидуальных предпринимателей как должностных лиц. Субъективное же определение вины, данное в ст. 2.2 КоАП РФ, касается всех без исключения категорий физических лиц, действующих в индивидуальном качестве независимо от каких-либо особенностей их публичного или иного правового статуса.

<1> См.: решение Арбитражного суда города Москвы от 14 апреля 2005 г. N А40-15913/05-125-101 // www.kodeks.ru/free-arb-mos.

Четвертый признак административного наказания - это то, что оно есть кара, которая заключается в обусловленном им лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя. Именно в этом на практике выражается сущность наказания, его содержание. Кара с присущими ей характеристиками - традиционный признак наказания. Карательная характеристика административного наказания важна для целей настоящего исследования постольку, поскольку она не связана (в отличие от других признаков административного наказания) с формальной стороной вопроса, предопределяет формальные критерии такого наказания, выражает его материальную (непосредственную) суть.

Проблема карательной составляющей наказания в юридической науке рассматривается по-разному: наиболее животрепещущий научный спор по данному вопросу выдался в уголовном праве; в административном же праве этому вопросу уделялось довольно скудное внимание <1>. Вместе с тем и в административно-правовой литературе можно встретить различные точки зрения на проблему карательной природы мер административной ответственности, и в сущности они не расходятся с воззрениями представителей научной мысли в сфере уголовного права. Спорные положения сводились к следующему: есть ли кара, какова ее суть и содержание, наказание есть кара или же это средство достижения целей наказания? Кроме того, ученые по-разному определяли

понятие ограничений и лишений, которые несет любое наказание, причем каждый вкладывал в эти понятия свой смысл.

<1> Это вынуждает строить свои аргументы в пользу указанного признака на основе использования уголовно-правовой литературы, не исключая при этом особенности кары в административно-правовом смысле.

Одни ученые-юристы признавали, что одной из целей, которые ставит государство перед наказанием (вопрос о том, уголовный или же административный характер оно носит, не принципиальный), является кара. Под карой как целью наказания они понимали причинение правонарушителю страданий и лишений в качестве возмездия за совершенное им правонарушение <1>. Однако подавляющее большинство ученых, в том числе административистов, высказывались решительно против признания кары целью административного наказания. Их доводы сводились к тому, что кара является сущностью наказания, ибо утверждение, что кара является целью наказания, означало бы, что наказание - самоцель. В подтверждение этой позиции ими приводился также аргумент, что кара является элементом содержания наказания и служит средством реализации стоящих перед ним целей, поэтому сама она не может быть признана целью такого наказания, иначе "цель наказания смешивается со средством, необходимым для ее осуществления" <2>. Примечательно также и то, что некоторыми учеными сущность наказания не сводится к каре и в то же время сама кара не причисляется к целям наказания <3>. Таковы в общих чертах две различные позиции ученых-юристов, на одну из которых вынужден становиться каждый рассматривающий проблему признаков того или иного наказания.

<1> См.: Беляев Н.А. Цели наказания и средства их достижения в исправительно-трудовых учреждениях. Л., 1963. С. 25; Карпец И.И. Индивидуализация наказания в советском уголовном праве. М., 1961. С. 40; Ключниченко А.П. Указ. соч. С. 19; Павлухин А.Н. О целях наказания в советском уголовном праве // Цели уголовного наказания. Рязань, 1990. С. 8; Попов Л.Л. Убеждение и принуждение в административной деятельности милиции: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966. С. 97; Шергин А.П. Указ. соч. С. 43 - 44.

<2> Ременсон А.Л. К вопросу о понятии наказания по советскому уголовному праву // Сб. раб. юрид. фак-та Томского ун-та. Томск, 1969. С. 28; см. также: Полубинская С.В. Цели уголовного наказания / Отв. ред. И.И. Карпец. М., 1990. С. 14 - 15.

<3> См., например: Нырков В.В. Поощрение и наказание как парные юридические категории: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 24.

Мы солидарны с мнением тех авторов, которые считают кару сущностью, неотъемлемым свойством наказания. Рассматривая кару лишь как цель наказания, в итоге лишаем ее практически самого главного - содержания, сущности - правоограничивающего качества, поскольку именно кара заключается в лишении или ограничении правонарушителя тех или иных благ. Между тем такое понимание наказания пока представляется зыбким и не доведенным до логического конца. Такой подход явно нуждается в уточнении и усилении, для чего прежде всего следует провести соотношение понятий "кара" и "наказание". Не вдаваясь в глубокие лингвистические перипетии такого соотношения, позволим себе ориентироваться на основательный анализ данного вопроса, проведенный В.К. Дуюновым <1>.

<1> См.: Дуюнов В.К. Наказание в уголовном праве России - принуждение или кара // Государство и право. 1997. N 11. С. 61 - 68.

Синонимия (в строгом смысле) соотношения категорий "наказание" и "кара" (как отглагольные существительные, производные от различных глаголов) свидетельствует о том, что эти категории близки по значению, но не тождественны: существительное "кара" произошло от глагола "корить" - укорять, упрекать, порицать, позорить кого-то за что-либо и в своем первоначальном и истинном смысле как существительное значило "осуждение", "порицание", "упрек" <1>; существительное "наказание" производно от глагола "наказать" в значении "давать наказ, приказ, приказывать строго, повелевать, предписывать, велеть" конкретному лицу (лицам) вести себя назначенным образом. В ретроспективном значении (в сфере ответственности) глагол "наказывать" означал "подвергать кого-либо наказанию, налагать взыскание, карать, взыскивать за вину" <2>. В современной справочно-лингвистической литературе слово "кара" употребляется уже как наказание, возмездие, а слово "наказание" - как воздействие (воздаяние) на совершившего правонарушение <3>. Иными словами, как отмечает В.К. Дуюнов, кара - осуждение, упрек, порицание виновного за содеянное, а наказание - это внешнее проявление кары, одна из форм, в которой кара реализуется; кара - сущность, внутренний смысл наказания <4>.

<1> См.: Фасмер М. Этимологический словарь русского языка: В 4 т. Т. 2. СПб., 1996. С. 190, 320.

<2> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Т. 2. М., 2003. С. 349 - 350.

<3> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 265, 383; Словарь русского языка: В 4 т. / Гл. ред. А.П. Евгеньева. Т. 2. М., 1981. С. 31, 358.

<4> См.: Дуюнов В.К. Указ. соч. С. 66.

Таким образом, наказание представляет собой форму, в которой кара проявляется как средство, свойство такого наказания. Между тем как в количественном, так и в качественном значениях кара не всегда должна пониматься как причинение страданий. Безусловно, кара причиняет лицу, привлеченному к ответственности, обусловленные ограничения и лишения, а это вызывает и определенные страдания. Однако вопрос о негативной составляющей любой меры ответственности решающим образом, как представляется, воздействует не столько на характер такой меры, сколько даже на ее отраслевую принадлежность.

Отвечая перед государством в пределах причиненного общественным отношениям ущерба <1>, правонарушитель, может быть, и испытывает какие-либо страдания, но такие страдания во многом субъективны. Объективно, абстрагируясь от *argumentum ad hominem* (психологического аспекта личности), правонарушитель, разумеется, осознает (дает себе отчет) тот факт, что он ограничивается или лишается в первую очередь тех же благ, которые были объектом его противоправного посягательства, и, значит, испытывает те же страдания, которые испытывал так называемый объект его посягательства. Но такие страдания не являются страданиями в объективном смысле, если заведомо известно, что нарушитель не имел во всяком случае права на те блага, которые были им присвоены посредством правонарушения. В то же время нарушитель не лишается того, в чем бы зиждился его законный собственнический интерес, и в действительности же лишается лишь тех привилегий, выгод, которые были им присвоены в результате правонарушения, т.е. незаконно. Отсюда он осознает или объективно должен осознавать, что лишается того, рассчитывать на которое он и не имел права, иными словами, не лишается чего-либо в правовом смысле, а значит, не испытывает и не должен испытывать страданий. Иначе говоря, речь идет об эквивалентном согласии правонарушения с итоговой реакцией на него - мерой ответственности, что свойственно для гражданско-правовых, т.е. репарационных по своей сути, санкций <2>.

<1> В пределах "стоимости нарушения", совершенного в результате правоспособных противоправных деяний (см.: Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюрьмоведением. М., 2000. С. 29).

<2> Как правильно пишут И.С. Самощенко и М.Х. Фарукшин, специфичным для гражданско-правовой ответственности является то, что "она строится на началах эквивалентности. Лицо, на которое она возложена, обязано восстановить прежнее состояние (реституция). Если это по каким-то причинам невозможно, оно должно полностью возместить причиненный ущерб" (Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Указ. соч. С. 206).

В тех же случаях, когда "цена" ответственности превышает "стоимость" правонарушения, мы имеем дело с карательной составляющей конкретной меры такой ответственности. По данному поводу аналогична и правовая позиция Европейского суда по правам человека, который определяет, что "цели превенции и возмещения сочетаются с целями наказания и могут рассматриваться как составные части самого понятия наказания" <1>. Следовательно, кара - это не столько всеобъемлющее свойство наказания, сколько та его часть, которая выходит за пределы возмещения причиненного действиями (бездействием) нарушителя ущерба общественным отношениям, дополнительно воздействует на правовой статус нарушителя негативным образом, т.е. причиняет ему объективные страдания. Другими словами, если восстановительная часть меры ответственности равна вреду, нанесенному правонарушителем, то ее карательная часть - это превышающая восстановительную составляющая меры ответственности. Но учитывая, что основное возмещение может быть различным (материальным и нематериальным), то и превышающая его часть - карательная - должна быть однородна форме такого возмещения. Таким образом, суть наказания заключается в причинении правонарушителю объективных страданий, т.е. в каре. Сама же кара рассматривается не как цель наказания, а его правовая возможность; она первична по отношению к таким целям и является непосредственной причиной, средством их достижения. Содержание, характер и суровость таких средств в зависимости от качественных и количественных параметров конкретных мер ответственности позволяют, в свою очередь, сгруппировать такие меры по материальному (отраслевому) признаку и выделить виды юридической ответственности <2>.

<1> См.: п. 30 решения Европейского суда по правам человека от 9 февраля 1995 г. "По делу Уэлч (Welch) против Соединенного Королевства" // Европейский суд по правам человека: Избранные решения / Редкол.: В.А. Туманов и др. Т. 2. С. 79 - 84.

<2> Показательной представляется своеобразная классификация видов юридической ответственности, проведенная в свое время И. Ребане по такому основанию, как содержание мер ответственности. По его мнению, двумя основными видами юридической ответственности по советскому законодательству являются кара и имущественная ответственность, причем кара подразделяется, в свою очередь, на подвиды: уголовную, административную, дисциплинарную и процессуальную ответственность. См.: Ребане И. Указ. соч. С. 205 - 206.

Хотя наказание в административном праве не ставит перед собой цель причинения страдания, оно несет в себе лишение и ограничение прав и свобод. Однако нет наказания, которое не причиняло бы страдания; такое наказание бессмысленно, да оно и не будет являться наказанием, т.е. по своему объективному содержанию наказание в той или иной степени должно иметь элементы карательного свойства, в противном случае наказание потеряло бы всякий смысл <1>. Но административно-деликтный закон запрещает причинение физических и унижающих человеческое достоинство страданий. Между тем объективные страдания, будучи обусловленными законными целями административных

наказаний и учитывающие все особенности конкретного административно-деликтного случая, вызываются лишением и ограничением прав и свобод лица, привлеченного к административной ответственности, и не более. Ограничение же прав и свобод личности состоит, как известно, в постороннем (от имени государства) принудительном исключении той или иной возможности (правомочия) из содержания права (свободы).

<1> Подробнее об этом см.: Мокринский С.П. Наказание, его цели и предположения: В 3 ч. Ч. I. Общее и специальное предупреждение преступлений. М., 1902. С. 3.

Таким образом, административное наказание объективно и обязательно причиняет лицу, привлеченному к административной ответственности, определенные лишения и ограничения прав и свобод, но цели причинить ему страдания и тем более умалить его человеческое достоинство или репутацию наказание перед собой не ставит. Однозначно и то, что административное наказание, как и любая мера ответственности, предполагает определенное ограничение либо лишение тех или иных прав и свобод привлекаемого к ответственности правонарушителя, а сами эти ограничения составляют содержание указанного наказания как адекватной реакции государства на совершенное правонарушение, что находит отражение и в судебной практике <1>.

<1> См.: абз. 2 п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 12 мая 2003 г. N 169-О.

Следующий - пятый - признак означает, что административное наказание всегда носит личный характер и не должно затрагивать интересы третьих лиц. Этот признак находится в диалектической согласии с третьим признаком административного наказания, в соответствии с которым оно применяется к лицу, признанному виновным в совершении правонарушения, а не к кому-либо другому. Кроме того, он выступает отличительным признаком карательных мер юридической ответственности, поскольку это положение не применимо к гражданско-правовым санкциям, где их реализация может произойти, например, и после смерти делинквента.

Личный характер административного наказания как его признак специально в КоАП РФ не оговорен, что, однако, не свидетельствует о том, что он неизвестен административно-деликтному законодательству. Косвенно данный признак зафиксирован в ч. 1 ст. 1.5, ст. ст. 3.1, 4.1 - 4.4 КоАП РФ. Личный характер административного наказания вытекает прежде всего из принципа личной ответственности, правовое содержание которого сводится к трем основным положениям:

- 1) основанием административной ответственности является поведенческий акт, совершенный конкретным человеком;
- 2) лицо отвечает только за то противоправное деяние, которое было совершено лично им;
- 3) административное наказание, налагаемое на лицо, совершившее административное правонарушение, должно носить личный характер и не распространяться на других лиц <1>.

<1> См.: Игнатенко В.В. Указ. соч. С. 74.

В КоАП РФ определяется возраст физических лиц, по достижении которого наступает административная ответственность. Административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет (ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ). Недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста 16 лет является одним из достаточных обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении ввиду отсутствия состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1

ст. 24.5 КоАП РФ). Исходя именно из факта отсутствия состава административного правонарушения представляется не совсем понятной позиция законодателя <1> и ряда ученых-административистов <2>, сводящаяся, по сути, к формальному признанию ответственности родителей или иных законных представителей за общественно вредные действия (бездействие) несовершеннолетних. Родители или лица, их заменяющие, действительно несут ответственность за качество нравственного воспитания своих несовершеннолетних детей, но лишь постольку, поскольку это может быть соотнесено с выполнением ими родительских обязанностей. Например, появление в общественном месте в состоянии опьянения несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет не может влечь за собой ответственность его родителей или иных законных представителей по ст. 20.22 КоАП РФ, поскольку данное правонарушение последние не совершали. Сами же деяния несовершеннолетнего могут косвенно свидетельствовать лишь о вине его родителей или иных законных представителей в неисполнении либо ненадлежащем исполнении обязанностей по содержанию и воспитанию такого несовершеннолетнего, что может квалифицироваться по ст. 5.35 КоАП РФ как самостоятельное административное правонарушение. Во всяком случае, привлечение к административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего за его общественно вредные, но не противоправные действия (бездействие) существенно искажает принцип личной ответственности, природу, справедливое и гуманное назначение административного наказания как цивилизованного инструмента борьбы с антиобщественными проявлениями. Исходя из вышеизложенного предлагается исключить из КоАП РФ ст. 20.22, предусматривающую административную ответственность родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего за появление в общественных местах в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ.

<1> В частности, уже в 1935 г. государством предоставлялось право органам милиции штрафовать родителей в административном порядке в пределах до 200 руб. за озорство и уличное хулиганство детей (см.: Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. "О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности" // СЗ СССР. 1935. N 32. Ст. 252; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. N 5362-VI "Об усилении ответственности за хулиганство" // ВВС СССР. 1966. N 30. Ст. 595; Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. "Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних" // ВВС РСФСР. 1967. N 23. Ст. 536).

<2> См., например: Власов В.А. Новое законодательство об административных штрафах. М., 1963. С. 16; Ключниченко А.П., Самойленко А.В. Применение административных штрафов органами милиции / Отв. ред. В.А. Кукушкин. Киев, 1968. С. 38 - 41; Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Э.Н. Ренова. М., 2002. С. 658; Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 2002. С. 823, 885; Пронина В.С. Некоторые вопросы совершенствования законодательства об административной ответственности за правонарушения несовершеннолетних // Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности: Учен. зап. ВНИИСЗ. Вып. 5. М., 1965. С. 107 - 108; Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? С. 29 - 30.

Таким образом, административному наказанию подвергается только лицо, признанное административно-юрисдикционным органом виновным в совершении административного правонарушения. Личность же его и возраст служат при этом самостоятельным основанием индивидуализации правоприменителем административного наказания (ч. 2 ст. 2.3 и ст. 4.1 КоАП РФ).

Личный характер административного наказания не утрачивает своего значения и в случаях привлечения к административной ответственности юридических лиц. "Личность" юридического лица проявляется особым образом - через корпоративную обособленность физических лиц, совокупность их экономического потенциала, сосредоточенного на реализации конституционных прав и свобод граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). В данном случае юридическое лицо по своей сути является объединением, которое создано гражданами для совместной реализации как личных, так и политических, социально-экономических и (или) культурных прав. Следовательно, на данные объединения граждан в качестве субъектов названных прав в полной мере распространяются принципы юридической ответственности, в том числе принцип личной ответственности. Учитывая, что деятельность отдельного участника юридического лица не может рассматриваться в отрыве от деятельности всей организации и, наоборот, деятельность организации - от деятельности (точнее, позиции) каждого ее участника, ответственность за действия (бездействие) такого сообщества не может возлагаться без учета консолидированных основ деятельности его участников.

Систематизированный - сплоченный внутренними правилами корпорации - характер деяний участников юридического лица вполне правомерно расценивается как деятельность всего юридического лица, поскольку всякое физическое лицо, действующее в рамках социально-организованного коллектива, действует не в самостоятельном качестве, а от имени такой корпорации в связи с ее правомочиями и во имя ее интересов. Отсюда административная ответственность юридического лица, а равно административное наказание направлены не на отдельного участника юридического лица, а на всю организацию, ее экономический потенциал. В связи с этим всякое юридическое лицо несет административную ответственность своим имуществом, которое находится в его собственности либо в собственности его учредителя.

Для целей недопущения избежания административной ответственности юридического лица путем осуществления им различных организационно-правовых преобразований КоАП РФ предусмотрел особенности административной ответственности юридического лица с учетом его реорганизационных возможностей. Вопрос способов реорганизации юридических лиц по большей части цивилистический, но, оперируя категориями гражданского права, законодатель попытался подойти к проблеме административной ответственности таких лиц с учетом правовых правил деятельности участников гражданского оборота. "Абсолютизируя принцип неотвратимости ответственности юридических лиц в публично-правовой сфере, законодатель, - пишет Ю.С. Адушкин, - в последнем случае обеспечивает его частноправовыми средствами, предусматривая административную ответственность по правопреемству" <1>. Административная ответственность юридического лица при его реорганизации "переключается" на другое (другие) юридическое лицо (юридические лица), образованное в результате такой реорганизации. Несмотря на возможные проблемы привлечения к административной ответственности реорганизованных юридических лиц, которые широко обсуждаются в административно-правовой литературе <2>, полагается в принципе обоснованным избранный законодателем путь, пройти который еще предстоит посредством доктринально выверенного проецирования цивилистических принципов на сферу публично-правовых отношений административной ответственности.

<1> Адушкин Ю.С. Указ. соч. С. 86. Принцип правопреемства в гражданском праве связан с переходом к новому обладателю гражданских прав не только благ реорганизованного юридического лица, но и его обязанностей, обременений.

<2> См., например: Алексеева Д., Пыхтин С. Административная ответственность банков по новому КоАП РФ // Законность. 2002. N 8. С. 10; Попов Л.Л., Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц // Административная

ответственность. М., 2001. С. 43; Пыхтин С. Коммерческие организации как субъекты административной ответственности // Законность. 2001. N 2. С. 45 - 48.

Таким образом, административное наказание имеет свою четкую направленность на конкретное юридическое лицо - "юридизированную" личность, а точнее, на его имущество и не должно распространяться на других юридических лиц (другое юридически обособленное имущество) и тем более граждан. Имущество как базис функционирования юридического лица и объект административного наказания сохраняет свое назначение независимо от его организационно-правового оформления и перехода во владение другому (новому) собственнику (собственникам). Имущественная устремленность административного наказания не изменяет его значения как справедливой и адекватной меры административно-пунитивного воздействия на юридические лица. В этом и выражается личный характер административного наказания, применяемого к юридическим лицам.

Шестой признак административного наказания заключается в том, что оно применяется широким кругом уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях органов и должностных лиц. Сам признак выражает имманентную характеристику административного наказания как ключевого института административной ответственности и вида административного принуждения, носящего преимущественно внесудебный характер. Данный признак административно-процессуальный, на суть административного наказания не влияет, но раскрывает качественное отличие его от других мер государственного принуждения (уголовных наказаний, взысканий, вытекающих из гражданско-правовых деликтов, дисциплинарных взысканий и т.д.).

В административно-правовой литературе данный признак административного наказания формулируется еще и как "налагаемое в установленном федеральным законом порядке". Хотя такая формулировка признака и указывает на процессуальную сторону вопроса, в то же время его неопределенность и абстрактность не позволяют установить особенности административного наказания в той мере, в какой они определяли бы положение мер административной ответственности не только в системе мер юридической ответственности, но и в системе административного и государственного принуждения вообще. Кроме того, использование вышеуказанной формулировки признака, а следовательно, и ее употребление в дефиниции мер административной ответственности привели бы лишь к терминологической перегрузке понятия "административное наказание". Поэтому полагаем, что более определяющим в процессуальном смысле мог бы выступать такой признак, как применение административного наказания в административном порядке, т.е. компетентными органами и должностными лицами государственной администрации. И все же следует признать, что независимо от формулировки использование известного признака в определении не придает характеристике административного наказания чего-то сущностно нового, поскольку указание в принципе на административный характер исследуемых мер юридической ответственности содержится презумптивно, в самом их наименовании. Но коль скоро формулирование такого процессуального признака в рамках данного исследования доктринально необходимо, то и само формулирование должно иметь разумное оправдание и категориально-определяющее значение.

Преимущественно внесудебный порядок применения административных наказаний бесспорно признается всеми административистами, что подтверждается также и позицией законодателя. Более того, если обратить внимание на действующее федеральное административно-деликтное законодательство, то в нем значительно расширен круг лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. В КоАП РФ содержится перечень органов, компетентных рассматривать дела об административных правонарушениях, который насчитывает 61 внесудебный орган (по

сравнению с КоАП РСФСР в первоначальной редакции - менее 20 уполномоченных несудебных органов).

Выросло также и число административных наказаний, применяемых только судебными органами, что является наиболее приемлемой формой осуществления административной юрисдикции в демократическом российском государстве. Как правильно пишут Н.Г. Салищева и Н.Ю. Хаманева, "с позиции правовой доктрины, господствующей в большинстве европейских стран, в настоящий момент обеспечение законности и более строгое уважение прав граждан требуют... увеличения круга дел... подпадающих под судебную юрисдикцию" <1>. Вместе с тем и внесудебное применение административных наказаний также имеет свои достоинства. Прежде всего следует заметить, что применение административных наказаний внесудебными органами не является нарушением Конституции РФ, конституционного строя, если при этом учитывается ряд аспектов самой административной ответственности (статус субъекта ответственности, характер санкции и др.) и обеспечивается возможность последующего судебного обжалования действий (бездействия) указанных органов и их должностных лиц <2>. Интересной в данной связи представляется правовая позиция Верховного Суда РФ, изложенная им, в частности, при проверке соответствия КоАП РФ Закона Оренбургской области от 28 августа 2002 г. N 173/29-III-ОЗ "Об организации и деятельности административных комиссий в Оренбургской области". Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ определила, что абз. 10 ст. 15 и абз. 3 ст. 19 указанного Закона, умалчивающие о возможности обжалования решений административных комиссий непосредственно в суд, "соответственно не противоречат ч. 2 ст. 29.9 и ст. 30.2 КоАП РФ, так как жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в орган, которым вынесено постановление по делу, или непосредственно в суд" в силу требований Закона Оренбургской области "Об административных правонарушениях в Оренбургской области", что не препятствует применению напрямую и норм КоАП РФ" <3>. Таким образом, судебная практика не ставит вопрос о судебной защите прав граждан на территории тех либо иных субъектов РФ в прямую зависимость от того, воспроизведены ли аналогичные по смыслу гарантии судебного контроля в региональном законодательстве или нет (если такое дублирование остается в пределах правового регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ), что, во всяком случае, не влияет на преодоление указанных правовых пробелов в соответствии с федеральным законодательством <4>.

<1> Салищева К.Т., Хаманева К.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. С. 34.

<2> См.: решения Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. N 20-П; от 21 июня 2000 г. N 190-О // ВКС РФ. 2000. N 6. С. 30 - 32; от 30 июля 2001 г. N 13-П // СЗ РФ. 2001. N 32. Ст. 3412.

<3> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 4 февраля 2004 г. N 47-Г03-30.

<4> См., например: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2001 г., утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2001 г. // БВС РФ. 2002. N 4. С. 22 - 23.

Многообразие и частота совершения административных правонарушений, с одной стороны, обусловили специфику оперативного применения административных наказаний, а с другой - привели к снятию нагрузки с судов и обеспечению более быстрого реагирования государственных органов на совершение административных правонарушений, которые не так опасны для личности, общества и государства, как преступления <1>. В силу указанной специфики административных правонарушений и

административных наказаний законодатель правомерно возложил на административные (исполнительно-оперативные) органы производство по делам, связанным с применением административных наказаний, осуществляемое в административном порядке <2>.

<1> Здесь мы солидарны с мнением Д.Н. Бахраха о том, что чрезмерная концентрация в одном органе полномочий по применению административного принуждения привела бы к неоправданной волоките рассмотрения дел об административных правонарушениях, к большим затратам времени и средств (см.: Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972. С. 21 - 22).

<2> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. N 14-П.

Положительным моментом внесудебного применения административных наказаний является также то, что такие функции являются по своей сути контрольными, надзорными и их реализуют должностные лица, обладающие специальными познаниями в тех отраслях законодательства, нарушение которых и образует составы административных деликтов. Без специальных познаний, которыми должны обладать лица, уполномоченные применять административные наказания, зачастую невозможно верно и полно описать существо специфичных административных правонарушений <1>.

<1> См.: Ноздрачев А.Ф., Сухарева Н.В., Мельникова В.И. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью // Законодательство и экономика. 2005. N 5. С. 17 - 34; Россинский Б.В. Некоторые вопросы совершенствования института административной ответственности юридических лиц // Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений: Сб. ст. / Отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. М., 2001. С. 180.

Таким образом, регламентируя процессуально-правовую сторону применения административных наказаний, КоАП РФ решает определенный круг задач: фиксирует систему административно-юрисдикционных органов; устанавливает подведомственность дел об административных правонарушениях; определяет значимость статуса компетентного правоприменителя в зависимости от характера и качества карательного воздействия конкретного административного наказания. В известной мере в связи с последним намечается актуализация роли судебных органов в применении административных наказаний, что вполне соответствует положениям Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и адекватно статусу суда как органа правосудия. В условиях правового государства применение мер административной ответственности административно-юрисдикционными органами приобретает двойную направленность: во-первых, на защиту прав и свобод личности и, во-вторых, на надежную охрану общественного правопорядка от нарушений. В зависимости от того, насколько полно и точно реализуются требования правовых норм об административной ответственности, определяется степень прочности и незыблемости правопорядка в обществе и государстве.

Седьмой признак заключается в том, что административное наказание всегда влечет последствие, при котором нарушитель и после исполнения административного наказания считается подвергнутым такому наказанию. Оговоримся, однако, что этот признак законодателем не обозначен непосредственно в КоАП РФ при характеристике административного наказания. Вместе с тем очевидно и то, что термин "административная наказанность" может трактоваться в двух значениях:

1) как состояние, которое испытывает лицо, признанное виновным в совершении административного правонарушения, в условиях применения к нему административного наказания;

2) как состояние в аспекте рассматриваемого признака.

Следовательно, административная наказанность является терминологически комплексной категорией, допускающей ее как широкое, так и узкое понимание. В настоящем же исследовании термин "административная наказанность" используется для обозначения признака, характеризующего связь административного наказания с теми последствиями, которые нарушитель претерпевает и после исполнения административного наказания, считаясь подвергнутым такому наказанию, что не является новым, а общепризнано в науке административного права.

Таким образом, административная наказанность - это такое специфическое состояние лица, которое возникает у него со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания и длится в течение одного года <1>. Срок погашения административного наказания в отличие от срока судимости по уголовному праву не дифференцируется в зависимости от вида, срока и размера административного наказания. Он всегда равен одному году.

<1> Для сравнения: судимость по уголовному закону имеет также самостоятельное уголовно-правовое значение, являясь одним из последствий совершения преступления, суть которого составляет "юридическая память о совершенном преступлении" (Коган В.М. Логико-юридическая структура советского уголовного закона. Алма-Ата, 1966. С. 22; Щепельков В.Ф. Уголовный закон: преодоление противоречий и неполноты. М., 2003. С. 369).

Сущность административной наказанности заключается в определенных правоограничениях для лица, привлекавшегося к административной ответственности, и выполняет также определенную воспитательную и профилактическую роль в предупреждении совершения новых административных правонарушений. Следует при этом учитывать, что претерпевание лицом, совершившим административное правонарушение, неблагоприятных правовых последствий административного наказания, по сути, должно быть срочным (в разумном смысле) с тем, чтобы не представлять собой по длительности <1> меру более суровую, чем само административное наказание. Срок для погашения административного наказания - это своего рода испытательный срок, во время которого лицо, привлеченное к административной ответственности, должно доказать, что "оправдало" примененное наказание. Поэтому точкой отсчета годового срока для погашения административного наказания является не момент вынесения постановления о назначении административного наказания, а день фактического окончания исполнения назначенного наказания.

<1> В данном случае исходим из того, что суровость любой меры ответственности может выражаться не только характером правоограничений, но и "окупаться" или, иначе говоря, замещаться либо даже существенно усиливаться степенью их продолжительности. Что же касается собственно состояния "административной наказанности", вышеприведенный тезис применим к нему с учетом того, что, скажем, если само административное наказание, например предупреждение, представляет собой менее чувствительное с точки зрения его суровости административное наказание, то правовые последствия его применения могут в определенном смысле как усилить суровость самого предупреждения, так и (при их значительной продолжительности) перевесить суровость самого наказания и тем самым исказить его смысл и основное назначение.

Административная наказанность учитывается при назначении наказания в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность (п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ), может служить квалифицирующим признаком для применения более строгой меры наказания. Однако признание лица подвергнутым административному наказанию не может повлиять на квалификацию административного правонарушения. "Сколько бы раз

одно и то же лицо ни совершало административное правонарушение, ни одно из совершенных правонарушений не может, - указывает Л.А. Калинина, - перейти в другой юридический состав" <1>.

<1> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. С. 185.

Поскольку административная наказанность всегда следует за наказанием, имеющим временной характер, она оказывается здесь признаком такого наказания. Следовательно, одновременно с признаком административного наказания административная наказанность выступает и последствием исполнения данного наказания.

Таким образом, все изложенное позволяет определить административное наказание как установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения, применяемую только к лицу, признанному виновным в совершении такого правонарушения, и заключающуюся в обусловленном ею лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя.

Предложенное определение административного наказания в отличие от существующего в КоАП РФ дает более сущностную (а именно карательную) характеристику мер административной ответственности, не изменяя, а уточняя тем самым их содержание. Более того, представление административных наказаний как ограничительных мер находится в согласии с репрессивной правовой традицией, учитывающей сложившуюся специфику государственно-правового регулирования карательных видов юридической ответственности. Из него не следует также значительное расширение правовых основ привлечения к административной ответственности, выходящее за рамки законодательства об административных правонарушениях. По существу, изложение в дефиниции административного наказания терминов "лишение", "ограничение" нельзя квалифицировать их неопределенностью, поскольку их объем на уровне общего понятия не обозначается и не должен очерчиваться по чисто этимологическим соображениям. Как следует из юридической логики, сами пределы изъятий определяются в санкциях конкретных положений, устанавливающих административную ответственность, и в силу этого не могут рассматриваться как произвольные. Продуктивность такого подхода к пониманию сущности административных наказаний будет еще не раз показана в работе, особенно при рассмотрении отдельных мер административной ответственности.

§ 2. Цели административных наказаний, их виды и содержание

Административное наказание, служащее правопорядку, дополняет собой объективные меры, преследующие ту же цель. Но кроме карательного административного принуждения в распоряжении государства для охраны правопорядка наличествуют иные виды принуждения, ограничивающегося причинением личности страдания или лишения в большей либо меньшей степени: меры уголовного, гражданско-правового, дисциплинарного принуждения и т.п. Решение вопроса о сущности или содержании административного наказания начинается с выяснения цели административного наказания. Правильное определение целей административного наказания в законе предполагает теоретическое изыскание не только вопроса о том, какие цели должны ставиться перед таким наказанием, но и какие цели ставиться не должны в силу того, что не могут быть достигнуты с помощью административного наказания. Верное решение таких проблем послужит "умножению" эффективности административно-деликтного закона и практического его применения.

Определение цели административного наказания обычно смешивают с объяснением и оправданием самого существования административного наказания. Некоторые авторы

полагают, что если цель, преследуемая и достигаемая наказанием, разумна и необходима, то необходимо и наказание, и в разумности цели видят оправдание самого наказания <1>. Статья 3.1 КоАП РФ выделяет в качестве цели административного наказания предупреждение совершения новых правонарушений как самим нарушителем, так и другими лицами. Анализируя данную статью, можно сделать вывод о том, что все дискуссии о цели административного наказания велись в контексте терминологического определения административного наказания. Однако вопрос о целях административного наказания с методологических и практических позиций самостоятельный и служит скорее не оправданием данного наказания, а объяснением явления, не столько детерминирующего итоги административного преследования, сколько предопределяющего свойства самого наказания и прежде всего характер правоприменительной деятельности по его реализации. Таким образом, цель административного наказания выступает одновременно и обоснованием установки тех результатов, достижение которых желательно путем применения административного наказания. В принципе цели административного наказания следует рассматривать как конечный результат, которого стремится достичь государство, порицая виновного за совершение административного правонарушения. Вопрос о целях наказания вообще и административного наказания в частности теснейшим образом взаимосвязан с содержанием наказания.

<1> См.: Фойницкий И.Я. Указ. соч. С. 56.

Вместе с тем подчеркнем, что при анализе целей административного наказания пришлось столкнуться с тем, что в административно-правовой литературе вопросы целей исследуемого наказания самостоятельно, специально и обстоятельно не рассматривались <1>. Ситуация объясняется, по-видимому, доверительным отношением административно-деликтной науки к доктрине наказаний в уголовном праве, где по вопросам целей наказания написано множество работ <2>. В связи с этим многовековая история проблемы установления целей уголовного наказания и существование множества теорий позволили представителям науки уголовного права выделить несколько основных направлений.

<1> В то же время административисты предпринимали попытки изучения целей применительно к конкретным видам административного наказания (см., например: Саввин М.Я. Указ. соч. С. 6 - 16; Шергин А.П. Административные взыскания по советскому праву: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1969. С. 172 и след.). Пожалуй, редким исключением здесь является следующий коллективный труд: Попов Л.Л., Шергин А.П. Указ. соч. С. 44 - 53.

<2> По свидетельству Н.Д. Сергиевского, целям наказания посвящены более 100 юридических концепций (см.: Сергиевский Н.Д. Наказание в русском праве XVII в. СПб., 1887. С. 88, 113, 126). Отметим также, что целям наказания посвящена преимущественно уголовно-правовая литература: Беляев Н.А. Указ. соч.; Карпец И.И. Наказание: социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 1973. С. 138 - 152; Копыловская М.А. Цели наказания в советском уголовном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1947; Лист Ф. Наказание и его цели / Пер. с нем. СПб., 1895. С. 45 - 64; Ной И.С. Вопросы теории наказания в советском уголовном праве. Саратов, 1962. С. 26, 115 - 126; Полубинская С.В. Указ. соч.; Ременсон А.Л. Наказание и его цели в советском уголовном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1951; Фойницкий И.Я. Указ. соч. С. 55 - 68; Шаргородский М.Д. Наказание, его цели и эффективность. Л., 1973. С. 17 - 34.

В философских концепциях Нового времени вопрос о целях наказания рассматривался в контексте вопроса о праве государства на наказание, соответственно, все теории можно разделить:

1) на отвергающие право государства на наказание;

2) признающие такое право.

Представители первой точки зрения (Р. Оуэн, Эм. де Жиранден) отвергали всякое правовое обоснование наказания, которое представлялось им как мщение государства <1>.

<1> См.: Энциклопедический словарь / Изд. Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон. Т. 39. СПб., 1891. С. 469.

В свою очередь, теории, признающие право государства на наказание, можно раздробить на абсолютные, относительные и правовые. Исторически принято полагать, что первые теологические теории о целях наказания зиждились на постулатах Ветхого Завета (Втор. 19:21): наказание - воздаяние за зло; устрашение по правилам "око за око, зуб за зуб" (теория "равного воздаяния" (талион)) <1>. Между тем смысл наказания определяется не только воздаянием (наказанием) за совершенный в форме преступления грех. Его предназначение заключается также в устрашении, обращенном в будущее, дабы предостеречь помышляющих о совершении преступления (Втор. 19:20).

<1> См.: Новая философская энциклопедия: В 4 т. Т. 3. М., 2001. С. 10.

Абсолютная теория целей наказания (И. Кант, Г.В.Ф. Гегель, Г. Шталь) заключается в воздаянии за содеянное, расплате за него; преступление считалось грехом, а наказание за него - искуплением этого греха. По их мнению, преступление нарушает "абсолютную идею" о справедливости. "Наказание есть по самому своему существу возмездие" <1>, - подобная точка зрения господствовала в XVIII - начале XIX в. И. Кант развивал теорию материального возмездия, утверждая, что "зло требует оплаты злом, только одно воздаяние по принципу равенства может определить меру и объем наказания либо равенство по силе действия" <2>. В свою очередь, Г.В.Ф. Гегель обосновывал теорию диалектического возмездия, считая, что "наказание может осуществляться лишь в отношении внешнего общественно опасного деяния человека и не может распространяться на умонастроение. Наказание - это возмездие, но не возмездие как некое равенство в ценности между ущербом, причиненным преступлением, и ущербом, причиненным преступнику наказанием" <3>. Постепенно такой подход к целям наказания утратил свое господствующее положение, но сторонники у него существовали и в XX в. Пришедшие же на смену утилитарные теории (теории полезности) видели в целях наказания общее и специальное предупреждение преступлений. Сторонники этой теории ратовали за предупреждение преступлений и исправление преступника.

<1> Жижиленко А.А. Указ. соч. С. 114.

<2> Философия Канта и современность / Под общ. ред. Т.И. Ойзермана. М., 1974. С. 187 - 191.

<3> Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1977. С. 49 - 51.

Значительное место в исследовании целей наказания занимают так называемые относительные теории наказания, среди них теории устрашения (Н. Миттельшtedт, А. Фейербах <1> и др.), т.е. теории, утверждающие, что задачей наказания является устрашение и удержание при помощи страха самого наказанного и других людей от совершения преступления. А. Фейербах, в частности, представляя противоправное деяние как действие свободной воли нарушителя, отстаивал в теории "психического принуждения" положение о необходимости применения к нему наряду с физическим принуждением, которого явно недостаточно, и психического принуждения <2>. Из относительных теорий наибольшее распространение получила теория общественного договора И.Г. Фихте, который полагал, что "последствием лежащего в преступлении

права... является изгнание из общества: преступник лишается покровительства законов" <3>, целью наказания в таком случае является воздаяние и защита.

<1> А. Фейербах считал, что наказание должно быть таким, чтобы вред от него перевешивал те выгоды (наслаждения), которые может дать совершение данного преступления (теория психологического принуждения).

<2> См.: Шишов О.Ф., Рарог А.И. Буржуазные уголовно-правовые теории. М., 1966. С. 15.

<3> Цит. по: Лист Ф. Указ. соч. С. 34.

Правовые теории, разрабатывающие исключительно юридические аспекты вопроса, предлагали большое количество целей наказания: устрашение, возмездие, психическое принуждение, исправление, специальное предупреждение. Например, А.А. Жижиленко выделял в теории сущности и целей наказания как возмездия:

- 1) возмездие как справедливость и месть;
- 2) как уравнивание, заглаживание или искупление вины;
- 3) как удовлетворение потерпевшего, государства, общества;
- 4) как общее предупреждение;
- 5) как особое психическое переживание потерпевшего;
- 6) как простое реагирование на учиненное <1> и т.д.

<1> См.: Жижиленко А.А. Указ. соч. С. 114.

Смешанные теории наказания соединили в себе идеи абсолютной и утилитарной теорий. Целями наказаний они считали устрашение и возмездие (кару), общую и специальную превенцию, а также исправление виновного <1>. Еще более 200 лет тому назад известный юрист и итальянский просветитель Ч. Беккариа писал, что "цель наказания... заключается не в чем ином, как в предупреждении новых деяний, наносящих вред... согражданам, и в удержании других от подобных действий" <2>.

<1> См.: Таганцев Н.С. Русское уголовное право: Лекции: Часть Общая: В 2 т. Т. 1. М., 1994. С. 97; Беляев Н.А. Указ. соч. С. 67; Карпец И.И. Указ. соч. С. 41 - 43.

<2> Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М., 1995. С. 105 - 106.

Вышеуказанное многообразие и подчас противоречивость доктринального толкования целей наказания объясняются сочетанием в наказании ретроспективных и перспективных начал. В ретроспективном смысле административное наказание, проявляя себя прежде всего как кара, является целью по отношению к хронологически предшествующему ему явлению. Иными словами, кара может выступать в качестве цели, но не самого наказания как материально-правового явления, а скорее административного преследования как деятельности, по большей части осуществляемой государством и преследующей такую цель как намеренный итог указанного преследования. Отсюда, с одной стороны, процессуальные усилия государства в сфере административно-деликтных отношений побуждают к "жизни" ретроспективные начала наказания, выражающие его сущность как цель, идеал, к которому стремится заинтересованный в этом субъект власти - лицо, осуществляющее от имени государства административное преследование. С другой стороны, перспективные начала административного наказания не могут сочетаться с карательными интересами государства, и это свидетельствует о том, что само наказание не преследует цель кары, поскольку, как уже неоднократно указывалось выше, оно само является карой, имеющей другие цели, в большей мере исправительно-воспитательного характера. Таким образом, несколько модифицируя мнение Н.С. Таганцева <1>, делаем вывод, что наказание, выступая адекватным следствием правонарушения и целью административного преследования (ретроспективный смысл), с момента реального

применения преследует собой цели перспективные, обусловленные карательным воздействием на делинквента с позитивным назначением (перспективный смысл). Отсюда же очевидно, что, говоря о целях наказания, речь ведется с позиций перспективных начал наказания, так как ретроспективный смысл наказания проявляется лишь постольку, поскольку реально само наказание.

<1> Н.С. Таганцев, соглашаясь с немецким ученым Мелем, объяснял многообразие и противоречивость интерпретации целей наказания тем, что "оно подобно двуликому Янусу: одним лицом оно обращено к прошлому - к уже совершенному преступлению и его субъекту, другим - к будущему, к исправлению осужденного, дабы по отбытии наказания он не совершил более преступления" (цит. по: Курс уголовного права. Общая часть: В 2 т. Т. 2. Учение о наказании / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.М. Тяжковой. М., 1999. С. 14).

В контексте вышеизложенных позиций и sub conditione их преемственности в русле предстоящих дискуссий, а также для целей усиления аргументации о том, что кара не может быть целью наказания, добавим лишь, что кара и наказание соотносятся между собой как сущность и явление <1>. Кара - это статическая категория, существующая в рамках наказания, его сущность. Наказание как правовое явление представляется одним из проявлений сущности - кары. Сущность же не может быть продолжаемой после реального прекращения наказательного воздействия (т.е. с прекращением наказания прекращается и должно прекратиться карательное воздействие) <2>. В то время как цель (как объективный результат), порожденная наказанием, - динамическая категория, существующая как в рамках самого наказания, так и вне его, а точнее, после него. Цель объективируется материально в результатах наказательного воздействия и не обязательно обусловлена рамками такого воздействия; она (цель) дистанцируется от самого "преследуемого" ее явления (административного наказания) и образует собой самостоятельный, автономный в хронологическом смысле результат, отвлеченный от своего источника (бытия) <3>. Стало быть, карательная сущность административного наказания остается неизменной вне зависимости от того, каковы цели административного наказания как правового явления - внешнего выражения указанной сущности. Отсюда административное наказание, а именно его суть - кара, применяется за совершение административного правонарушения - деятельности, осуществленной в прошлом, а цели, поставленные перед ним, ориентированы на будущее.

<1> Природа кары как сущности административного наказания рассматривалась ранее. В данном параграфе проблематика сущности кары аргументируется с позиций ее связи с наказанием.

<2> По вопросу о соотношении сущности и явления Гегель отмечал, что "сущность... не находится за явлением или по ту сторону явления", а есть устойчивое существование самого явления (Гегель Г.В.Ф. Наука логики. СПб., 1997. С. 451 - 452).

<3> В свое время Аристотель обращал внимание на понимание цели, как "то, ради чего" нечто существует, как конечной причины бытия (см.: Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев и др. М., 1983. С. 763).

В ранее действовавшем КоАП РСФСР определялось, что применение административных взысканий имело следующие основные цели:

1) воспитание лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения советских законов, уважения к правилам социалистического общежития;

2) предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. КоАП РФ сохраняет преемственность в вопросах превенции и в ч. 1 ст. 3.1 закрепляет цели административных наказаний, за исключением отдельных понятий с "идеологической нагрузкой" (советский закон,

социалистическое общежитие). К тому же в отличие от ранее действовавшего КоАП воспитание лица, совершившего правонарушение, целью наказания не провозглашается, хотя предполагаем, что результатом действия закона будут некие изменения позитивного порядка. Мотив же исключения воспитания из числа целей административного наказания обусловлен вполне формальными соображениями. Еще при отклонении КоАП РФ Президент РФ указывал на недопустимость причисления воспитания к целям административного наказания, поскольку оно применяется только к физическим лицам. Воспитательная цель административных взысканий достигалась через специфическое воздействие на волевую и эмоциональную стороны сознания правонарушителя - физического лица. В своем письме Президент РФ указывал: "в части 1 статьи 3.1 Кодекса установлено, что целью административного взыскания является воспитание лица, совершившего правонарушение, в духе уважения к закону и правопорядку. Однако данное положение не может относиться к юридическим лицам" <1>.

<1> Письмо Президента РФ от 22 декабря 2000 г. N Пр-2489 "Об отклонении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях".

В ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ цели административного наказания только перечислены, при этом их содержание не раскрывается.

В указанной норме говорится о "предупреждении совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами". КоАП РФ содержит, таким образом, положения, придающие административному наказанию предупредительную и профилактическую направленность. Последнее относится и к тем лицам, к которым наказание не применялось.

Частная превенция (специальное предупреждение) заключается в таком воздействии административного наказания на правонарушителя, когда он в будущем не будет побуждаем к совершению новых правонарушений, хотя бы из-за страха перед самим наказанием. Отсюда очевидно, что специальная превенция представляет собой предупреждение нового правонарушения со стороны лица, уже привлеченного либо привлекавшегося к административной ответственности. Поэтому частное предупреждение желает показать правонарушителю, что за его противоправное поведение он в обязательном и незамедлительном порядке будет наказан.

В то же время нельзя отрицать того факта, что цель специального предупреждения решается с помощью такого воздействия (такой степени и характера) наказания на виновного, которое способно предупредить совершение им какого-либо нового правонарушения. Если впоследствии лицо, привлеченное к административной ответственности, удерживает от совершения правонарушения опыт пережитого административного наказания, то частное предупреждение считается достигнутым. В этом могут сыграть немалую роль: устрашение, страдания, испытанные при применении административного наказания, осознание своей вины, переоценка взглядов, убеждений или даже исправление в подлинном смысле, что в принципе является предметом карательного воздействия. В качестве корреспондирующей сказанному, как представляется, является аргументация В.Г. Чмутова о том, что достижению целей административного наказания (взыскания) "способствует присущая всем административным взысканиям функция кары (наказания, "взыскания")" <1>.

<1> Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. С. 103.

Между тем представляется, что цель специального предупреждения не сводится лишь к исправлению правонарушителя. Предупредить возможность совершения виновным новых правонарушений в ряде случаев возможно и другими способами, например запрещая по суду дисквалифицированному лицу занимать руководящие

должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров, наблюдательный совет; осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ. Кроме того, сам факт продолжительного ограничения правонарушителя в правах, как правило, устраняет на длительное время возможность совершения им новых правонарушений и т.д. Административные наказания в конечном итоге применяются для того, чтобы "вызвать положительную для общества психическую "встряску" правонарушителя, нужное для общества переустройство его сознательно-волевых качеств" <1>.

<1> Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учеб. пособие. Пермь, 1969. С. 195 - 196.

Вместе с тем каждое административное наказание воздействует не только на правонарушителя, но и на других лиц, оно в известной степени способно тем самым осуществлять цель как специального, так и общего предупреждения.

Общая превенция (общее предупреждение) представляет собой предупреждение правонарушений со стороны других лиц, склонных к совершению правонарушений (неустойчивых, законопослушных граждан), которых от совершения правонарушений удерживает реальное административное наказание конкретного правонарушителя. Устрашение административным наказанием сохраняется в угрозе лишения человека каких-либо благ: свободы, определенного образа жизни, к которому он привык; отрыва от работы; материальных потерь и т.д. Сказанное тем не менее не означает, что лицо, совершившее административное правонарушение, преследуется государством и подвергается им административному наказанию лишь для целей показательной "расправы" над ним, его правами и свободами. Юридический инструмент административного наказания призван воздействовать прежде всего на самого правонарушителя с тем, чтобы в силу коммуникативного устройства общественных отношений посредством более лояльных и лишь эмоциональных нагрузок сформировать адекватную позицию других лиц, сформулировать их внутреннее убеждение.

Угроза применения административного наказания обращена к сознанию и воле людей, поэтому она может в какой-то мере служить сдерживающим началом для тех, кто намеревается совершить правонарушение в силу своих аморальных качеств, установок, взглядов и т.д. Постановка перед административным наказанием цели общего предупреждения, понимаемой как формирование боязни совершения правонарушения, предполагает, что угроза неотвратимости административного наказания пройдет через сознание склонного к совершению правонарушения лица и окажет позитивное влияние на уровень его неправомерной активности. Более того, не вызывает возражений и мнение о том, что сдерживающий эффект различных административных наказаний неодинаков, например административный арест или административное приостановление деятельности в целом устрашает сильнее, чем административный штраф.

Наказание так или иначе во все исторические эпохи использовалось в качестве средства устрашения лиц, которые в силу тех или иных обстоятельств способны совершить правонарушение. Но также исторически доказано, что общепредупредительное воздействие наказания обуславливается не столько его жестокостью, сколько его неотвратимостью. Неотвратимость административного наказания всех совершивших правонарушения независимо от их положения - это важный фактор, имеющий общее предупредительное воздействие. Как замечал в свое время профессор А. Кистяковский (правда, по поводу уголовных наказаний), "всякая поблажка каким-либо классам общественным в области уголовной расшатывает устрашительность и силу наказания. Наказание приобретает "устрашительность" тогда, когда оно неизбежно поражает и воришку, и крупного вора общественного достояния, и простого крестьянина, укравшего

малоценную вещь, и чиновного человека, практикующего хищническую деятельность в качестве взяточника. Горе тому обществу, о котором можно сказать то, что сказал греческий мудрец о законах своего отечества: "Наши законы - паутина, в которой вязнут мухи, но прорываются шмели" <1>. Очень важная мысль по этому же поводу была высказана В.И. Лениным: "...предупредительное значение наказания обуславливается вовсе не его жесткостью, а его неотвратимостью. Важно не то, чтобы за преступление было назначено тяжкое наказание, а то, чтобы ни один случай преступления не проходил нераскрытым" <2>. Актуальность такого подхода сохраняется и до настоящего времени.

<1> Кистяковский А. Нуждается ли общественная безопасность в других наказаниях, кроме определяемых по суду?: Сб. гос. знаний. Т. IV. СПб., 1882. С. 124 - 167.

<2> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 4. С. 412.

Общепредупредительное воздействие административного наказания нельзя сводить только к устрашающему воздействию на неустойчивых лиц. Немаловажным фактором в предупреждении правонарушений является воспитание всех членов общества в направлении выработки у них позитивной морали, убеждений и взглядов, наконец, нравственности. Важно также знать и то, что механизм влияния административного наказания на различных лиц неодинаковый, многое зависит от уровня общественного правосознания, морального и культурного уровня населения, полноты реализации принципа неотвратимости административного наказания и т.д. Поэтому в плане устрашения как предостережения от совершения правонарушений адресатами могут являться только незаконопослушные лица, а в плане воспитательного влияния - все граждане. Именно это и образует общепревентивное воздействие. Что касается вопроса о соотношении указанных целей, то они диалектически едины и взаимообусловлены. Административное наказание едино в своей сущности, и частная, и общая превенция представляют собой потенциал принудительного воздействия, который может эффективно выражать силу его убеждения.

Таким образом, целями административного наказания являются: предупреждение совершения новых правонарушений как правонарушителями (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция). Не вызывает также сомнений и то, что указанные в законе цели административного наказания являются взаимосвязанными и взаимообусловленными. Федеральный законодатель, руководствуясь принципом гуманизма юридической ответственности, и в частности административной, недвусмысленно указал на то, что административное наказание не может иметь своей 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 РФ). Норма КоАП РФ закрепила последнее положение впервые, хотя на необходимость ее закрепления обращалось внимание некоторыми учеными-административистами ранее <1>. Ее смысл заключается в том, что административные наказания не преследуют цели мести, причинения физических страданий, унижения человеческого достоинства. Здесь законодатель следует ст. 21 Конституции РФ, гласящей, что "никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию". Лица, чье правовое положение полностью зависит от государства (а к таковым вполне можно отнести и привлеченных к административной ответственности), должны нести лишь заложенные в административные наказания законом ограничения или лишения с тем, чтобы не претерпевать излишние, не обусловленные целями административной ответственности и примененным административным наказанием страдания <2>. Такой подход корреспондирует Всеобщей декларации прав человека (ст. 12) и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 3), провозглашающим недопустимость

такого применения наказаний, которое предполагало либо допускало бы пытки, насилие, другое жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение.

<1> См., например: Игнатенко В.В. Оценочные понятия и административно-деликтный закон. Иркутск, 1996. С. 155.

<2> В данной связи неприемлемой представляется позиция Н.С. Малеина о том, что подобно тому, как "каждое правонарушение унижает честь и достоинство потерпевшего... каждое наказание (мера ответственности) унижает честь и достоинство правонарушителя" (Малеин Н.С. О моральном вреде // Государство и право. 1993. N 3. С. 39). В объективном смысле справедливость и соразмерность любого наказания с правонарушением не ставит знак равенства между ними, а предполагает учет при определении меры наказания личности виновного и иных обстоятельств, имеющих объективное и разумное обоснование и способствующих адекватной оценке общественной опасности (вредности) как самого противоправного деяния, так и совершившего его лица; фактора интенсивности участия конкретного лица в правонарушении, его поведения после его совершения и после применения наказания, если такое уже назначалось ранее; иных характеризующих личность обстоятельств.

Глава IV. СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ ПО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ АДМИНИСТРАТИВНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

§ 1. Система административных наказаний: понятие, признаки и административно-правовое значение

Для административного наказания как явления социально-правовой действительности системное представление его компонентов, элементов и взаимосвязей имеет принципиальное теоретическое значение. От того, что понимается под системой административных наказаний, какие и в каком порядке включаются в нее карательные проявления, как они соотносятся между собой и приводятся в реальное взаимодействие, зависит почти все, что ассоциируется с административным наказанием.

Административные наказания представляют собой двухуровневую систему, в понимание которой КоАП РФ внес некоторые корректировки, называя систему административных наказаний перечнем (п. 2 ч. 1 ст. 1.3). Однако понятно, что данный факт не может существенно изменить трактовку системы наказаний в юридической доктрине, но тем не менее ставит перед исследователем новые вопросы.

"Система" - греческое слово, означающее "целое, составленное из частей; соединение" <1> и отражающее тот простой опыт, что "вещи не являются аморфными, не расчлененными и при ближайшем рассмотрении оказываются "составленными" из "частей", которые можно расчленить" <2>. Претерпев в течение ряда столетий значительные изменения, этот термин стал одним из ключевых научно-философских понятий. Заметим, что в науке выработано множество определений системы <3>.

<1> Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев и др. С. 610.

<2> Леске М., Редлов Г., Штилер Г. Почему имеет смысл спорить о понятиях / Пер. с нем. М., 1987. С. 141.

<3> См.: Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М., 1974. С. 90 и след.

Первые суждения о системе появились в античной философии, представители которой впервые выдвинули онтологическое объяснение системы как упорядоченности и целостности бытия. Аристотель, стоики (в особенности Гиппарх и Хрисипп), Евклид разрабатывали идею системности человеческих знаний о мире, которая в отдельных своих аспектах используется и изучается до сегодняшнего дня (например, аксиоматическое

построение геометрии). В новое время концепция системности бытия была воспринята европейской философией как замена средневековой теологической картины мира. Спиноза, Линней и иные философы разрабатывали отдельные ее аспекты как приложение к практическим знаниям. Первая попытка полностью систематизировать человеческие знания о мире была предпринята Г.В. Лейбницем, который назвал созданную им науку комбинаторикой. Эта попытка оказалась во многом неудачной, что, вероятно, было обусловлено применением математики как обобщающего фактора. Развитие этой науки на тот период не позволяло использовать ее как системообразующую дисциплину для таких наук, как юриспруденция, история, медицина и т.д.

Начиная с Г.В. Лейбница в философии и науке Нового времени понятие системы использовалось при исследовании научного знания, причем спектр предлагаемых решений был очень широк: "от отрицания системного характера научно-теоретического знания (Кондильяк) до первых попыток философского обоснования логико-дедуктивной природы систем знания (И.Г. Ламберт и др.)" <1>. Принципы системной природы знания разрабатывались и в немецкой классической философии. Согласно, например, И. Канту, научное знание представляет собой систему, в которой целое главенствует над частями. Ф.В.Й. Шеллинг и Г.В.Ф. Гегель трактовали системность знания как важнейшее требование диалектического мышления <2>. Для философии второй половины XIX - начала XX в. характерна уже постановка решения отдельных проблем системного исследования, в частности таких, как утверждение специфики теоретического знания как системы, методы построения логических и формализованных систем, формулирование и использование принципа системности в материалистической диалектике и т.д.

<1> Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев и др. С. 610.

<2> См.: Гегель Г.В.Ф. Соч. Т. 5. М., 1937. С. 618.

В настоящее время термин "система" имеет чрезвычайно широкий спектр применения. Нет такой области человеческой деятельности, где бы он не использовался. Такой "системный бум" свидетельствует об универсальности и удобстве применения данного понятия. Однако у этой проблемы есть и своя негативная крайность: практика употребления термина "система" так опередила теоретические изыскания существа самого понятия, что стала в какой-то мере бесконтрольной, чему содействует и слабая выработанность учеными цельного представления о системе, ее сущности, свойствах в сопоставлении с другими категориями диалектики.

Между тем столь широкое применение предполагает достаточность определения системы через построение группы соответствующих определений, как формальных, так и содержательных. Только в рамках такой группы определений можно выразить все основные системные принципы:

1) принцип целостности означает, что свойства системы категорически несводимы к свойствам суммы составляющих ее элементов. Этот принцип предполагает также и обратную зависимость: из суммы свойств элементов, составляющих систему, невозможно вывести свойства системы;

2) принцип зависимости элемента (свойства, отношения) от его места внутри структуры системы, что дает возможность описания системы через установление ее структуры, т.е. сети связей и взаимоотношений внутри системы;

3) принцип взаимозависимости системы и среды ее существования, так как любая система формирует и проявляет свои свойства только в процессе взаимодействия со средой, являясь, в свою очередь, ведущим и активным компонентом взаимодействия;

4) принцип иерархичности системы означает, что каждый компонент системы может рассматриваться как система, а исследуемая система - как один из компонентов более широкой системы;

5) принцип множественности описания системы, так как каждая система - сложное и многоаспектное явление. В силу этого свойства познание любой системы требует построения множества моделей, каждая из которых описывает лишь определенный аспект исследуемого явления <1>.

<1> См.: Рузавин Г.И. Методология научного познания: Учеб. пособие. М., 2005. С. 204 - 206.

Необходимо также отметить, что каждая система характеризуется не только наличием связей между составляющими ее элементами, но и единством с окружающей средой, что объясняется свойствами строения системы - иерархичностью, многоуровневостью, структурностью. Оговоримся, однако, что различные взгляды на систему, в частности, административных наказаний связаны с весьма неоднозначным определением общего понятия "система" в философской науке <1>. А.Н. Аверьянов объясняет теоретическую неразработанность широко известных понятий неравномерностью развития знания в целом <2>. Отсутствие строгого определения системы объясняется "чрезвычайной общностью этого понятия, для которого трудно подобрать адекватную формулировку" <3>. Это с необходимостью побудило нас подойти к анализу понятия системы.

<1> В.Н. Садовский приводил около 40 определений понятия "система", получивших наибольшее распространение в литературе (см.: Садовский В.Н. Указ. соч. С. 77 - 106).

<2> "В течение определенного времени, - как верно замечает А.Н. Аверьянов, - ученых вполне удовлетворяет общее представление о сущности того или иного элемента реальности и, следовательно, о той или иной категории, в которой он отражается. В общем процессе познания этот элемент объективной реальности замечен, выделен категорией, но практическая потребность в более глубокой, детальной его разработке, а следовательно, и определяющей его категории может возникнуть значительно позже. Так случилось, например, с категорией "система" (Аверьянов А.Н. Система: философская категория и реальность. М., 1976. С. 4).

<3> Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. М., 1999. С. 38.

В самом общем плане систему можно определить как порядок расположения частей чего-либо целого, предначертанное устройство <1>. Но общие определения системы всегда оказываются отвлеченными от характеристики реальных объектов. К тому же подобная формулировка не дает возможности отграничить понятие системы от сходных по смыслу понятий "совокупность", "множество", "перечень". Кратко остановимся на рассмотрении отличий системы от этих пограничных понятий.

<1> См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Т. 4. М., 2003. С. 62.

Онтологическое признание сущности системы как явления (объекта) научно-философского и социального порядка востребовало также гносеологический подход, предполагающий осмысление системы как обособленной сознанием части реальности <1>, модели отношений, выделяемых самим исследователем <2>, что, естественно, не может не осознаваться при постижении системы верифицируемого явления.

<1> См.: Данинов-Данильян В.И., Рывкин А.А. Моделирование: системно-методологический аспект // Системные исследования: методологические проблемы. М., 1982. С. 186.

<2> См.: Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Системный подход: предпосылки, проблемы, трудности. М., 1969. С. 5 - 6.

В философской науке уже длительное время различают такое направление научного исследования, как "элементаризм". Оно связано с определением понятия системы через понятие "элемент" и направлено на выявление элементного состава явления, на определение свойств элементов, входящих в систему. Его придерживаются многие философы <1>. В правовой же науке с позиции "элементаризма" система обычно определяется как множество взаимосвязанных друг с другом элементов. Например, В.Н. Протасов считает, что система - это "объект, функционирование которого... обеспечивается... совокупностью составляющих его элементов, находящихся в целесообразных отношениях друг с другом" <2>.

<1> См.: Кедров Б.М. Классификация наук. Прогноз К. Маркса о науке будущего. М., 1985. С. 185; Берталанфи Л. История и статус общей теории систем // Системные исследования. М., 1973. С. 29; Ланге О. Целое и развитие в свете кибернетики // Исследование по общей теории систем. М., 1969. С. 196; Тюхтин В.С. Отражение, система, кибернетика. Теория отражения в свете кибернетики и системного подхода. М., 1972. С. 11; и др.

<2> Протасов В.Н. Правоотношение как система. М., 1991. С. 27.

А.Д. Холл и Р.Е. Фейджин пишут: "Система - это множество объектов вместе с отношениями... между объектами и между атрибутами (свойствами)" <1>. И. Клир полагает также, что "множество величин, уровень анализа, отношения между величинами, свойства, определяющие эти отношения, - это основные признаки каждой системы..." <2>. К сожалению, таким же по сути определением обходилась и отечественная литература <3>. Однако, определяя систему через категорию множества, авторы не учитывают, что понятие множества принадлежит к сфере определения математики и с точки зрения этой науки является понятием неопределяемым. Для удобства его понимают как некую совокупность элементов, над которыми можно производить некоторые математические действия. Если исходить из понятия "множество", которое противостоит единичному, то оно не вносит нового в характеристику системы, поскольку, хотя системы и являются множествами, но не все они представляют собой системы, ими могут быть и неорганизованные совокупности. Таким образом, область определения понятий "система" и "множество" совпадают в части трактовки их как совокупности элементов. В то же время система - это не просто механический набор элементов для операций, все ее составляющие взаимосвязаны между собой, чего нельзя сказать об элементах математического множества. Поэтому, как правильно замечал В.Д. Сорокин, "простая констатация наличия некоторого количества элементов еще не дает понятия системы. Система начинается тогда, когда она объединяет элементы, которые так взаимодействуют между собой, что сообщают системе объективно необходимое ей свойство целостности, в противном случае объект выступает в виде неорганизованной совокупности" <4>.

<1> Холл А.Д., Фейджин Р.Е. Определение понятия системы // Исследования по общей теории систем. М., 1969. С. 252.

<2> Клир И. Абстрактное понятие системы как методологическое средство // Исследования по общей теории систем. М., 1969. С. 289.

<3> Например, система представляется как множество связанных между собой элементов, составляющее определенное целостное образование (см.: Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя, П.Ф. Юдина. М., 1968. С. 320).

<4> Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. СПб., 2004. С. 16.

С точки зрения "концепции целостности" система может быть определена как целое, составленное из частей, или внутренне дифференцированное целое как целостное

образование, свойства которого не сводятся к сумме свойств его элементов. При этом исследования системы в основном направлены на поиск интегративных свойств системы. Отсюда ряд авторов, определяя систему как простую совокупность ее элементов <1>, вместе с тем упускают из внимания этимологическую разность этих понятий: термин "совокупность" менее подходит к определению системы административных наказаний, так как отражает не интегральные качества данного явления, а его внешние связи. На этот его недостаток вполне справедливо указывали ученые-правоведы и философы <2>. К резонному выводу о том, что система - это "целостное множество взаимосвязанных элементов, находящихся между собой в определенных отношениях и связях" <3>, приходит С.В. Поленина. Однако и эта попытка преодолеть известную методологическую ущербность в понимании системы, полагаем, не вносит какой-либо ясности в разработку данной проблемы.

<1> См., например: Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 72; Познышев С.В. Основные начала науки уголовного права. Общая часть уголовного права. М., 1912. С. 465.

<2> См., например: Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Указ. соч. С. 16; Ракитов А.И. Философские проблемы науки: системный подход. М., 1977. С. 54.

<3> Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / Отв. ред. Р.О. Халфина. М., 1979. С. 22. Аналогичной позиции она придерживается и в более поздних своих трудах, усиливая лишь их аргументацию (см.: Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. N 9. С. 5).

Значительно неопределеннее дело обстоит с определением понятия системы в специальной юридической литературе, посвященной вопросам системы мер юридической ответственности. В частности, В.Г. Чмутов считал, что "система административных взысканий представляет закрепленный в законодательстве в определенной последовательности (по степени тяжести) относительно устойчивый, дифференцированный перечень мер административной ответственности" <1>. "Перечневый" подход к определению системы актуален и в уголовном праве. А.С. Михлин, например, указывает, что "все наказания в УК образуют систему наказаний - исчерпывающий их перечень, включающий все виды наказаний в определенном порядке" <2>. Определения, во многом и по сути сходные или идентичные вышеуказанным, можно встретить и в других юридических изданиях. "Перечень" - понятие более широко определяемое, чем понятие "множество". Лингвисты и филологи трактуют понятие "перечень" как итог, сумму, вывод сложения, извлечение, полную или краткую выписку <3>, список с перечислением кого-, чего-нибудь по порядку <4>. Из приведенных определений видно, что перечень представляет собой набор случайных объектов, хотя и составляющих некую общность, но не взаимосвязанных между собой. Однако перечень каких-либо явлений, предметов, процессов еще не есть система. Как отмечает Д.А. Керимов, "простые суммативные целостности (например, сноп сена, куча мусора или яблоки в корзине) вовсе не являются системами. В отличие от первых (искусственно созданных или случайно образовавшихся), система - сложная целостность, возникшая в результате объективного закономерного процесса соединения составляющих ее элементов" <5>. Аналогичную позицию занимали и другие ученые-юристы <6>. Разновидностью перечня является также используемое в комбинаторике понятие "кортеж", т.е. такой перечень объектов, в котором существенное значение имеет их порядок <7>, при этом выборка может быть случайной. Объекты, составляющие кортеж, не образуют внутреннего единства, необходимого для системы.

<1> Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. С. 103.

<2> Словарь по уголовному праву / Отв. ред. А.В. Наумов. М., 1997. С. 21.

<3> См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Т. 3. М., 2003. С. 82.

<4> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 512.

<5> Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М., 1986. С. 220 - 221.

<6> В литературе подчеркивается, что "систему наказаний следует изучать во всем многообразии ее связей и опосредований, добываясь глубокого и всестороннего проникновения в нее именно как систему, а не в механический агрегат разнородных элементов" (Осипов П.П. Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций: аксиологические аспекты. Л., 1976. С. 70). Эту же мысль проводит В.Н. Петрашев, определяя, что "система наказаний не сводится к простому перечню видов наказания" (цит. по: Зубкова В.И. Уголовное наказание и его социальная роль: теория и практика. М., 2002. С. 178).

<7> См.: Виленкин Н.Я. Популярная комбинаторика. М., 1975. С. 34.

В целом было бы ошибочным сводить понятие "система" к какому-нибудь одному признаку или аспекту, например к структуре (внутреннему делению (дифференциации)). Структура означает лишь относительную выделенность в объекте его частей и соответствующую систему, порядок взаимосвязей данных частей. Элементы системы проявляют себя как более самостоятельные категории, чем элементы структуры какого-либо явления. К тому же сама система есть не только выделенность частей или их связей, она означает уже выделение самого объекта как целостности, с присущими ему собственными закономерностями, внутренним единством и сложным строением. Поэтому всякие точки зрения, сводящие понимание системы лишь к порядку системообразованного расположения ее элементов, следует признать необоснованными, так как такое определение по существу близко к отождествлению ее со структурой <1> или, хуже того, с перечнем ее элементов. В связи с этим было бы более правильным представить систему как "единство элементов, находящихся в определенных связях и отношениях, предопределяющих существование объекта как целого и относительно независимого ввне явления" <2>.

<1> В связи с этим отчасти неверным представляется нам данное В.Г. Афанасьевым определение системы как образования, "в котором внутренние связи компонентов между собой преобладают над внешним воздействием на них" (Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981. С. 18 - 19). Такое определение является неверным и непоследовательным, поскольку понимание системы с позиций внешних факторов воздействия на нее и ее элементы без выяснения внутреннего содержания социального явления, а именно характера связующих свойств ее компонентов, не показательны. Как правильно подчеркивает В.Д. Могилевский, "наиболее уязвимым для потери устойчивости является структура системы, т.е. отношения между элементами, их взаимосвязи, а не законы функционирования этих единиц, которые, разумеется, тоже определяют динамику системы, но в меньшей степени - ее существование" (Могилевский В.Д. Указ. соч. С. 37).

<2> Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности: Методология и теория. СПб., 1991. С. 13.

Рассмотренные выше понятия - "множество", "совокупность" и "перечень" - не могут, таким образом, являться заменяющими для понятия "система". В определенной степени соорганизации элементов системы должна просматриваться такая связь, при которой "составляющие систему элементы получают и обнаруживают такие качества, которых они не имели индивидуально" <1>, причем взаимодействие между такими элементами должно отвечать также требованию их совместимости <2>. Понятие системы

применяется там, "где речь идет о совокупности элементов, образующих нечто целое, о раскрытии единого во множестве" <3>. Поэтому более удачной, на наш взгляд, представляется формулировка, предложенная С.И. Ожеговым, который определяет систему как нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимосвязи частей <4>. Еще более привлекательным представляется определение системы как внутренне организованного целого, состоящего из упорядоченного множества элементов и других частей, связанность и единство которых позволяет ему вполне самостоятельно, автономно функционировать в окружающей среде <5>. И наконец, философски более правильным и точным представляется определение системы как объединения некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места <6>.

<1> Гальперин Л.Б., Лебедев П.Н. Кибернетика и управление социальными процессами // Вопросы теории советского права. Новосибирск, 1966. С. 23.

<2> См.: Сетров М.И. Методологические принципы построения единой организационной теории // Вопросы философии. 1969. N 5. С. 29.

<3> Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. N 3. С. 5.

<4> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 719.

<5> См.: Кухарук Т.В. Правовая система и систематика законодательства: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. С. 84.

<6> См.: Философский энциклопедический словарь / Ред.-сост. Е.Ф. Губский и др. М., 2002. С. 415.

С учетом сформулированных выше признаков и принципов построения системы ее следует понимать как "множество закономерно связанных друг с другом элементов, представляющих собой определенное целостное образование, единство" <1> и выделить следующие ее признаки:

<1> См.: Словарь иностранных слов. М., 1990. С. 469; Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. М., 1991. С. 408.

1) наличие взаимных связей между элементами системы позволяет отграничить систему от окружающей среды. Все объекты системы в таком случае соединены более тесными связями между собой;

2) иерархичность - принцип, присущий сложным многоуровневым системам. В каждой такой системе уровни упорядочены от высшего к низшему;

3) целостность выражает самодостаточность, автономность объектов, составляющих систему, их противопоставленность окружению <1>, хотя категории "система" и "целое" в своем соотношении имеют как общие, так и различные черты <2>;

<1> А.Н. Аверьянов признак целостности системы называет внутренним свойством, приобретаемым ею в процессе развития (см.: Аверьянов А.Н. Системное познание мира. Методологические проблемы. М., 1985. С. 43).

<2> Раскрывая содержание дефиниций системы и целого, В.Н. Южаков приходит к заключению, что "целое объективно расчленено (дифференцировано) не только на части, но и на системы, является не только расчлененным, но и системно-дифференцированным целым" (Южаков В.Н. Система, целое, развитие / Под ред. А.Ф. Аскина. Саратов, 1981. С. 25 - 37).

4) единство образующих элементов - принцип, предполагающий возможность объединения элементов (объектов системы) по некоторому признаку, по которому можно выделить эти элементы из окружающей среды.

Таким образом, система состоит из взаимосвязанных элементов, и, следовательно, это понятие не может подменяться понятием "перечень". Но данный термин вполне применим, когда имеются в виду элементы системы, составляющие один из ее уровней. В п. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ законодатель, вероятно, предполагал лишь перечисление одноуровневых элементов системы. В этом случае употребление термина "перечень" вполне обоснованно и допустимо лишь постольку, поскольку категории "перечень" и "система" не отождествляются.

Сама же система административных наказаний, как было показано ранее, исторически формировалась в российском административно-деликтном законодательстве, она была закреплена и находила отражение как в законодательстве социалистического периода, так и в постсоциалистическом законодательстве. Говорить о системе административных наказаний применительно к досоциалистическому периоду истории нашего государства не имеет смысла хотя бы потому, что всякая система - это не только целостная и органически выстроенная, но и мыслимая в качестве такой в сознании людей категория. Однако система административных наказаний нуждалась не только в обосновании своего существования, но и в выработке тех требований, которые бы обеспечили ей динамический характер <1>.

<1> В науке административного права предпринимались попытки не только определить круг мер, являющихся административными наказаниями, но и установить требования, которым должна отвечать система этих средств правоохраны (см.: Попов Л.Л., Шергин А.П. Указ. соч. С. 72 - 73).

В советский период законодательным актом, впервые закрепившим систему мер административной ответственности, были Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 г. Первый же российский КоАП РСФСР 1984 г. воспроизвел перечень всех установленных названными Основами административных взысканий (их было семь), в основе их расположения лежала степень суровости (от менее суровых к наиболее суровым) <1>. Между тем в науке административного права имеют место и противоположные взгляды. По этому поводу, к примеру, М.С. Студеникина считает, что в отличие от уголовного законодательства, где все наказания расположены в определенной последовательности (от более тяжких к менее тяжким (ст. 21 УК РСФСР <2>), от менее тяжких к более тяжким (ст. 44 УК РФ <3>)), по расположению в перечне видов административных взысканий нельзя сделать вывод относительно оценки законодателем суровости каждого из видов административных взысканий в их соотношении между собой <4>. В дальнейшем ст. 24 КоАП РСФСР была дополнена таким видом административного взыскания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства <5> и впоследствии не изменялась, не дополнялась. Такое построение системы административных наказаний в российском административно-деликтном законодательстве существовало вплоть до принятия КоАП РФ.

<1> См.: Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. С. 103; Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть общая. С. 225.

<2> ВВС РСФСР. 1960. N 40. Ст. 591.

<3> СЗ РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

<4> См.: Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? С. 31.

<5> См.: Федеральный закон от 2 февраля 1995 г. N 12-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" // СЗ РФ. 1995. N 6. Ст. 453.

Действующий КоАП РФ, как, впрочем, и предыдущий, не содержит нормы, определяющей понятие системы административных наказаний, нет и специальной нормы, которая излагала бы принципы построения системы таких наказаний. Как справедливо замечает А.С. Дугенец, "с течением времени по мере развития общественных отношений значительно изменилась... система административных наказаний"; при этом "следует вести разговор о ее... несовершенстве" <1> ввиду отсутствия определенной государственной позиции по вопросам применения административных наказаний. Считаю, что отсутствие по данной проблеме именно четкого государственно-властного решения является, пожалуй, существенным недостатком, выражающимся в неопределенности и непоследовательности всей административно-наказательной политики России. Исходя из этих же соображений в правовой литературе отмечается, что "в административной практике... наблюдались периоды ее активизации и спада": чрезмерное ужесточение принимаемых мер вело к общественному возмущению, реакция на которое выражалась в неоправданном смягчении таких мер и тем самым в попустительстве <2>. Все это не способствовало снижению административной деликтности, меры административной ответственности периодически пересматривались. Однако вопрос об адекватных средствах наказательного воздействия так и оставался нерешенным, поскольку государство еще не выработало целостной и комплексной картины административных наказаний. Эта проблема концептуально не рассматривалась также и наукой административного права по причине, как представляется, существования традиционных научных подходов к ним в доктрине уголовного права, хотя справедливости ради отметим, что попытки ее решения все-таки предпринимались отдельными административистами. Например, И.И. Веремеенко анализировал понятие и признаки системы административно-правовых санкций <3>. Однако использование результатов таких изысканий не может быть полным, поскольку понятия "административно-правовая санкция" и "административное взыскание" не тождественны, на что обращал внимание и сам автор исследования <4>.

<1> Дугенец А.С. Указ. соч. С. 83.

<2> См.: Лукьянов В., Борисова Н. Угроза причинения вреда как последствие правонарушения // Российская юстиция. 2002. N 8. С. 43.

<3> См.: Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 72 - 79.

<4> Там же. С. 35 - 36.

По праву научной аналогии представляется возможным также обратиться к исследованию понятия системы административных наказаний на основе результатов доктринального исследования категориально-понятийного аппарата системы наказаний в уголовном праве. В то же время, принимая во внимание довольно разнообразное множество понятий системы наказаний и вариантов построения самой системы таких наказаний в науке уголовного права и наблюдая их разночтение с философскими и теоретическими представлениями о системе правовых явлений, мы признаем необходимость выработки новых подходов и взглядов на некоторые устоявшиеся и, казалось бы, незыблемые, но на самом деле далеко небесспорные основополагающие понятия, относящиеся к институту административного наказания в целом.

Стремление выявить понятие системы наказаний, дав ей определение, восходит к временам, когда Н.С. Таганцев трактовал ее применительно к уголовному закону как своеобразную "лестницу наказаний, понимая под ней совокупность карательных мер данного Кодекса в их взаимном соподчинении или соотношении" <1>. В трудах

современных авторов такое понимание системы наказаний отображается уже с некоторыми вариациями. При этом акцент делается либо на исчерпывающем характере перечня видов наказаний <2>, либо на социальной обусловленности и совокупности видов наказаний <3>, либо на их взаимосвязи, взаимозависимости и взаимозаменяемости <4>.

<1> Таганцев Н.С. Русское уголовное право: Лекции. Часть общая: В 2 т. Т. 2. М., 1994. С. 100.

<2> Систему наказаний ученые определяют как установленный законом и обязательный для суда исчерпывающий перечень видов наказаний, расположенных в определенном порядке (см.: Петрашев В.Н. Гуманизация системы наказаний в советском уголовном праве / Отв. ред. Г.А. Аванесов. Ростов н/Д, 1988. С. 19); как установленный законом соответствующий понятию наказания и его целям, строго обязательный для судов, исчерпывающий перечень видов наказаний, расположенных в определенном порядке соответственно степени их тяжести (см.: Галиакбаров Р.Р. Система и виды наказаний: Лекция. Горький, 1986. С. 4); как предусмотренный уголовным законом, исчерпывающий, не подлежащий произвольным изменениям, обязательный для судов перечень наказаний, расположенных в определенном порядке (см.: Багрий-Шахматов Л.В., Гуськов В.И. Теоретические проблемы классификации уголовных наказаний. Воронеж, 1971. С. 12 - 13).

<3> См.: Дуюнов В.К. Проблемы уголовного наказания в теории, законодательстве и судебной практике. Курск, 2000. С. 90.

<4> При этом система определяется как "нечто целое, отличающееся единством закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи элементов" (Становский М.Н. Назначение наказания. СПб., 1999. С. 25, 28 - 29). Несколько схожую позицию занимает и В.И. Зубкова, воспринимая систему наказаний как "установленный уголовным законом и обязательный для судов исчерпывающий перечень взаимодействующих видов наказаний, расположенных в определенном порядке в зависимости от степени их сравнительной тяжести" (Зубкова В.И. Указ. соч. С. 179).

Из анализа рассмотренных выше позиций можно сделать вывод, что данные определения системы наказаний во многом тождественны, поскольку имеющиеся в них различия несущественны. Это вполне объяснимо, если в основу таких понятий положить не научное понимание системы как таковой, а верифицировать систему наказаний как филологическое словосочетание. Система - философская по истокам возникновения категория, характеризующая организацию материи и духовного мира человека. Поэтому приложение к праву философского понимания системы способствует в оптимальном варианте обогащению гносеологического, познавательного инструментария при теоретической проработке данной правовой проблемы. Как правильно подчеркивает А.А. Чистяков, "философская трактовка проблемы не только позволяет комплексно рассмотреть существующую проблему, но и является отправной точкой системного анализа рассматриваемого явления" <1>. Это может к тому же дать правовому пониманию системы известный познавательный эффект, привести к существенному приращению правовых знаний о ней. Здесь значимо также и то, что характеристика права, даваемая на базе философии либо с учетом ее положений, "не покидает "почву права" и является характеристикой, выводимой непосредственно из правового материала, из его сути и логики" <2>.

<1> Чистяков А.А. Указ. соч. С. 8.

<2> Алексеев С.С. Теория права. С. 397. Более наглядно диалектическую согласованность философии и права можно представить из следующих высказываний. В свое время еще Гегель утверждал, что "наука о праве есть часть философии. Поэтому она должна развить из понятия идею, представляющую собой разум предмета, или, что то же самое, наблюдать имманентное развитие самого предмета" (Гегель Г.В.Ф. Философия

права. М., 1990. С. 60). При этом, по меткому замечанию Ю.Г. Ершова, в данной плоскости науку "мало интересуют умозрительные конструкции, оторванные от реальных правовых процессов и явлений" (Ершов Ю.Г. Философия права (материалы лекций). Екатеринбург, 1995. С. 9).

При этом заметим, что использование данных философии при правовом осмыслении категории "система административных наказаний" не имеет цели лишь философско-терминологического преодоления проблемного содержания указанной категории <1>. Следовательно, категория "система административных наказаний" как терминологически комплексное явление и объект административно-правового знания должна находиться также в согласии со следующими требованиями, которым должны отвечать термины административно-правовой науки:

<1> Однако здесь приходится учитывать то, что "само по себе применение философских терминов к праву новых смыслов не рождает, оно их только поверхностно множит" (см.: Малинова И.П. Философия права (от метафизики к герменевтике). Екатеринбург, 1995. С. 41).

1) определенности, означающей отсутствие неточностей, многозначности, неясности в значениях слов <1>;

<1> В свое время академик А.М. Деборин писал: "Необходимо заботиться о кристальной ясности и определенности терминологии, поскольку она представляет собой сущность самих объективных явлений, сущность самой науки" (Деборин А.М. Заметки о происхождении и эволюции научных понятий и терминов // Вопросы языкознания. М., 1957. N 4. С. 45).

2) системности, т.е. отсутствия в науке случайного скопления терминов, системно не связанных и не организованных <1>;

<1> Термины административно-правовой науки должны быть "исчислимы и принудительно связаны с понятиями науки, так как словесно отражают систему понятий данной науки" (Реформатский А.А. Термин как член лексической системы языка // Проблемы структурной лингвистики. М., 1968. С. 130 - 135).

3) дефинитивности (дефинитивная функция) <1>.

<1> "Слово исполняет номинативную функцию или дефинитивную функцию, т.е. является средством четкого обозначения, и тогда оно - простой знак, или средством логического определения, тогда оно - научный термин" (Виноградов В.В. Русский язык. Грамматическое учение о слове. М.-Л., 1947. С. 12 - 13).

Таким образом, в соответствии с теми требованиями, которым должна отвечать любая семантическая категория права, система административных наказаний в своем философско-правовом (широком) понимании представляется как внутренне организованное единство, состоящее из иерархически упорядоченного множества относительно самостоятельных видов административных наказаний, совокупность которых выражает комплексно-функциональное предназначение административного наказания в социальной среде.

Из данного определения с очевидностью вытекают все основные и характерные признаки, которым должна отвечать дефиниция, раскрывающая данное образование собственно как "систему административных наказаний".

Первый признак - общий и выражает логику системообразующих связей элементов любой системы, в том числе и административных наказаний. Виды административных наказаний как элементы системы административных наказаний объединены и тем самым находятся в объективно соединенном состоянии по определенным содержательным основаниям, которые характеризуют субстанциональные особенности их свойств и связей. Перечисленные в КоАП РФ виды административных наказаний имеют много общих черт, например единый порядок наложения, одни и те же цели применения, наконец, все они являются мерами административной ответственности и устанавливаются государством.

Второй признак - структурно-иерархическое единство. Система административных наказаний является двухуровневой, т.е. относительно простой системой, причем виды таких наказаний образуют второй - определенно автономный <1> - уровень системы. Первый же уровень указанной системы наполняется категорией административного наказания в его собирательном (совокупном) смысле, формулируемым исходя из "сложения" признаков каждого формального вида административного наказания. Система образует собой единство в результате структурно-иерархической упорядоченности ее элементов (видов административных наказаний), определяющей функциональные зависимости и взаимодействие данных элементов. Административные наказания, входящие в рассматриваемую систему, являются именно наказаниями, т.е. мерами ответственности за совершение административного правонарушения. В данной связи подчеркнем, что ни система в целом, ни один из составляющих ее элементов (видов административных наказаний) не могут определяться иным путем, вне административно-деликтного регулирования. Сама же система административных наказаний построена посредством расположения различных видов таких наказаний в определенном сравнительном порядке (в зависимости от степени их суровости) <2>. "Подобно тому, как это сделано в уголовном и трудовом праве, - пишет Д.Н. Бахрах, - в КоАП перечень дан в определенной последовательности: от менее суровых к более суровым. Иными словами, законодатель сконструировал "лестницу наказаний", которая будет учитываться и законодательными органами субъектов РФ, и многочисленными органами (должностными лицами), которые будут налагать такие санкции" <3>.

<1> Используя устоявшуюся в научной методологии терминологию, виды административных наказаний можно представить как подсистему собирательного понятия административного наказания. Как пишет Г.И. Рузавин, такие подсистемы "составляют части системы, которые обладают определенной автономностью, но в то же время подчинены системе и управляются ею" (Рузавин Г.И. Указ. соч. С. 204 - 205).

<2> В учебной литературе по уголовному праву подчеркивается, что категория "строгость" видов наказаний всегда выступала одним из основных критериев их систематизации (см.: Уголовное право. Общая часть: Учебник / Под ред. В.Н. Петрашева. М., 1999. С. 356; Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: Учебник / Под ред. А.И. Рарога. М., 2004. С. 344; Уголовное право Российской Федерации: В 2 т. Т. 1: Общая часть: Учебник / Под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай. М., 2002. С. 260; Уголовное право России. Общая часть: Учебник / Отв. ред. Б.В. Здравомыслов. М., 1996. С. 354). См. также: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В.В. Мозякова. М., 2004. С. 95.

<3> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Э.Н. Ренова. М., 2002. С. 38. Аналогичных взглядов придерживается и А.И. Стахов, предлагая в связи с этим административные наказания "распределить по степени тяжести" в таком порядке, в каком они перечислены в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ (см.: Стахов А.И. Указ. соч. С. 17).

Действующий КоАП РФ закрепляет девять видов административных наказаний, к числу которых относятся: предупреждение; административный штраф; возмездное

изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности. Характеризуя "лестницу" административных наказаний, не каждый из исследователей приходит к выводу о заложенной в ней законодателем какой-либо закономерной последовательности. Например, отмечается, что "по расположению административных наказаний в системе нельзя сделать вывод относительно оценки законодателем тяжести (строгости) каждого из наказаний в соотношении между собой" <1>. Представляется, что данная позиция справедлива, но лишь отчасти, поскольку при определении закономерности последовательности расположения видов административных наказаний в перечне необходимо прежде всего выявить тот критерий, который был положен законодателем в основу такой упорядоченности. Причем заметим, что степень суровости административного наказания может быть определена исходя из различных критериев, но не каждый из них возможно приложить к порядку перечисления в законе видов административных наказаний. Выстраивая перечень административных наказаний в КоАП РФ, законодатель в основу его построения положил степень суровости административного наказания в зависимости главным образом от "ценности" объекта его ограничительного воздействия. Объектом существенно-негативного воздействия любого наказания, в том числе административного, выступают права, свободы <2> и законные интересы человека и гражданина, степень значимости (ценность) которых соответствует последовательности их изложения в Конституции РФ <3>. С учетом этого федеральный законодатель при конструировании перечня видов административных наказаний положил в их основу такую сравнительную суровость наказания, которая обусловлена сравнительной ценностью и значимостью тех прав и свобод, ограничение которых является сутью карательного воздействия.

<1> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 2002. С. 150; Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. А.А. Николаева: В 2 т. Т. 1. М., 2003. С. 42, 43; Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. В.В. Черникова, Ю.П. Соловья. С. 55.

<2> В связи с этим ценной представляется мысль, высказанная в уголовно-правовой литературе: "Карательный потенциал наказаний весьма различен у разных видов наказаний и прямо зависит от характера тех прав и свобод, которых может быть лишен осужденный или в которых он может быть ограничен" (Уголовное право России. Общая часть: Учебник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.В. Лунеева, А.В. Наумова. С. 365).

<3> В отечественной конституционно-правовой литературе существуют мнения, обосновывающие логику строения и последовательности положений Конституции РФ. В большинстве своем ученые-конституционалисты сходятся во мнении, что самой структурой Конституции РФ подчеркивается степень значимости тех или иных основных институтов, что, в свою очередь, с позиций структурно-логического анализа помогает уяснению воли конституционного законодателя (см., например: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 2005. С. 71 - 72; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М., 2003. С. 99, 258; Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2 т. Т. 2: Защита прав и свобод граждан. М., 2001. С. 11 - 12).

Следовательно, тот факт, что установленный в КоАП РФ порядок перечисления видов административных наказаний имеет смысл, не вызывает сомнений. Но считаем, что законодатель, по-видимому, сам того не подозревая, нарушил избранный им же принцип

построения перечня видов административных наказаний. Пожалуй, это и побуждает ряд ученых-юристов говорить об отсутствии сколь-либо задуманной законодателем упорядоченности. В частности, Д.Н. Бахрах правильно отмечает: "лестница" административных наказаний "была бы более логичной, если бы законодатель поменял местами на ней административный арест и дисквалификацию" <1>. Добавим также, что не совсем удачным является расположение в "лестнице" административных наказаний и административного приостановления деятельности. При этом складывается впечатление, что законодатель всякое включение новых административных наказаний осуществляет механически лишь из соображений экономии юридико-технических усилий, что не только не отвечает конституционным принципам и логике правового регулирования, содержательного построения норм, но также находится вне здравого смысла, поскольку неясно, как подобное упрощение может обеспечить адекватное восприятие всей системы административных наказаний правоприменителем. Также следует иметь в виду фактор неделимости - взаимообусловленности, взаимосвязи и взаимозависимости - прав и свобод человека и гражданина, из учета которого вытекает вывод о том, что ограничение одних прав и свобод может влечь за собой соразмерное ограничение взаимосвязанных прав и свобод, а это существенным образом сказывается на суровости самого правоограничения.

<1> Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях: Комментарии законодательства. Обзор практики. Рекомендации / Под общ. ред. Э.Н. Ренова. С. 48 - 49.

Кроме того, полагаем, что ценность тех или иных конституционных прав, выступающих непосредственным объектом ограничения административных наказаний, является объективной и юридически не ставится в зависимость от субъективных факторов, в частности того, какую конкретную ценность они имеют для отдельного лица. Специфика отдельных административных наказаний имеет также относительную ценность тогда, когда, во всяком случае, речь идет об ограничении непосредственно тех прав, которые находятся в общем и логически едином перечне прав и свобод человека и гражданина. Отсюда самой последовательности не мешают субъективные "переживания" лица относительно того или иного административного наказания и его субъектная направленность, поскольку решающим объектом их применения выступает не столько характеристика статуса лица, сколько те права, ограничение которых представляется более эффективным для целей превенции <1>. И именно их последовательность, а не иные факторы способствуют построению и пониманию сущности системы административных наказаний.

<1> В УК РФ дело обстоит ровно таким же образом: в нем присутствуют специальные меры уголовной ответственности, что не повлияло на их расположение в системе наказаний по уголовному закону именно с учетом предложенного критерия - сравнительной суровости.

Таким образом, представляется более правильным упорядочить виды административных наказаний (при сохранении принципа построения (от менее сурового наказания к более суровому)) следующим образом:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 6) дисквалификация;

- 7) административное приостановление деятельности;
- 8) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 9) административный арест.

Подобный подход к построению системы административных наказаний имеет немаловажное значение, поскольку, парируя общий принцип экономии репрессии, ориентирует правоприменителя на первоочередное применение менее сурового административного наказания, если такое допускается санкцией соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ. Кроме того, упорядоченность системы наказаний от менее суровых к более суровым является показателем гуманного подхода при применении административного наказания, отражением принципов справедливости, равенства и законности государственно-властного принуждения.

Последовательность расположения административных наказаний имеет как принципиальное, так и утилитарное значение: дает возможность уяснить, как надлежит оценивать сравнительную суровость каждого административного наказания законодателем при дифференциации административной ответственности; указывает на то, какое административное наказание может предпочесть правоприменитель при решении вопроса об адекватном выборе и гармоничном сочетании конкретных административных наказаний, оговоренных в санкции статьи; помогает также при необходимости решить вопрос об обратной силе нового закона и, что самое ценное, значительно сужает судебско-административную дискрецию.

Третий признак - относительная самостоятельность. Система административных наказаний проявляет свойство относительной самостоятельной категории, обуславливающей сравнительную автономность своего функционирования, степень которой определяет уровень данной системы. В то же время сама по себе система административных наказаний не имеет прямого действия, и при рассмотрении конкретного дела и применении административного наказания административно-юрисдикционный орган руководствуется санкциями статей Особенной части КоАП РФ, избирая вид административного наказания, содержащийся в этой санкции. Административные наказания, перечисленные в КоАП РФ, являются мерами административной ответственности, им присущи специфические закономерности функционирования и каждый их вид имеет свои особенности, которые образуют присущую ему (и только ему) индивидуальность. Это в большей степени подтверждает факт взаимосвязи и взаимообусловленности системы административных наказаний с отдельными видами административных наказаний, выраженных в санкции закона.

Четвертый признак - относительная устойчивость. Система административных наказаний - относительно устойчивая правовая категория, в пределах которой допустимы изменения свойств ее элементов - видов административных наказаний и их связей. Отсюда следует также, что данная система носит не открытый характер, что не всегда тождественно, однако, выводу об исчерпывающем характере перечня административных наказаний. Установленный законом перечень видов административных наказаний является лишь показателем достигнутого государством уровня правового развития <1> и имеет только формальную и относительную ценность. Сама же суть административного наказания в свете общего знаменателя, выводимого из характеристик каждого вида административного наказания, является гораздо более важным фактором <2>, и если не учитывать также степень суровости и другие совокупные признаки административного наказания, то объективность системы таких наказаний окажется эфемерной <3>. Изменение перечня видов административных наказаний как формальная процедура не всегда влечет трансформацию самой системы административных наказаний.

<1> В связи с этим полагаем, что встречающаяся в юридической литературе критика увеличения мер административной ответственности (см.: Тихомиров Ю.А.

Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. С. 593), как учитывающая лишь количественный фактор этой проблемы, не имеет отношение к характеристике системы таких мер, поскольку такой во многом количественный подход не отвечает естественным законам динамики развития административно-деликтных отношений, где отправным является не столько количественный, сколько качественный момент их изменения. В то же время "российское право и его отрасли стремительно развиваются. Однако обновление не должно означать пренебрежение преемственностью и утрату той правовой стабильности, которая столь необходима обществу, государству и гражданину" (Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. N 1. С. 5).

<2> Здесь речь, по сути, может идти также о понимании системы административных наказаний как наиболее общем и определенном показателе, "мере" сравнительной суровости административного наказания, выводимой из совокупности его видов. Отсюда представляется возможной оценка правомерности, "правопорядка" в построении самой системы административных наказаний сообразно тем требованиям, которые вытекают из понимания меры (общих пределов) административно-карательного воздействия. Однако представляется, что, по существу, данная проблема лежит более в области общетеоретического понимания меры в праве, правомерии или межерологии в праве (см.: Осипян Б.А. Понятие правомерии или межерологии права // Государство и право. 2005. N 8. С. 17 - 18).

<3> Система административных наказаний формируется (наполняется) по принципу соответствия тех или иных мер принуждения совокупным признакам административного наказания в целом, что как раз и является ее системообразующим критерием. Например, по содержательному признаку те или иные меры принуждения вполне могут соотноситься с природой административного наказания, но лишь формальная сторона вопроса не дает права причислить их к числу таковых. Иными словами, объективная природа административного наказания более богата и содержательна, чем тот его потенциал, который вкладывается в понимание административного наказания, исходя из "сложения" признаков каждого формального вида административного наказания. Таким образом, потенциал системы административных наказаний понимается несколько шире того ее потенциала, который поставлен в зависимость от ныне установленного административно-деликтным законом перечня видов административных наказаний.

Система административных наказаний наполнена собственным автономным содержанием, где элементами выступают как формализованные правовые категории (установленные КоАП РФ виды административных наказаний), так и те ее составляющие, которые еще не получили своего формального статуса как административного наказания, но по своей природе могут и должны выступать операндами такой системы. Несмотря на то что последние представляют отдельный интерес нашего исследования, заметим, что система административных наказаний в том виде, в котором она представлена в КоАП РФ, имеет фрагментарный с точки зрения логической взаимосвязи ее элементов характер. Это выражается, в частности, в том, что, формулируя санкции отдельных статей Особенной части КоАП РФ, законодатель в качестве альтернативных (взаимозаменяемых) определяет (вынужден определять) административные наказания, степень суровости которых вряд ли соизмерима. Поэтому неудивительно, что в некоторых статьях Особенной части КоАП РФ <1> с административным наказанием в виде административного штрафа соседствует такое, как административный арест, степень суровости которых не только не соприкасается, но и существенно противопоставляется и тем самым диспропорциональна. Налицо система административных наказаний, "ступени" суровости которых располагаются на разном друг от друга расстоянии, или, говоря точнее, "лестница" административных наказаний с отсутствием ряда последовательных "ступеней". Отсюда следует, что система административных наказаний

явно нуждается в таких мерах юридической ответственности, включение которых придало бы ей взаимосообщающийся, преемственный по степени сравнительной суровости и логически законченный характер.

<1> См.: ст. ст. 6.8, 6.9, 6.12, 7.27, ч. 2 ст. 12.27, ч. 1 ст. 17.3, ст. ст. 18.7, 19.3, 19.24, 20.1, ч. 3 ст. 20.2, ч. 1 ст. 20.3, ст. ст. 20.5, 20.18, 20.21, ч. 1 ст. 20.25, ч. 3 ст. 20.27 и ст. 20.29 КоАП РФ.

В то же время вышесказанное не означает, что правоприменитель не должен придерживаться того перечня наказаний, который установлен ст. 3.2 КоАП РФ. В правовом государстве, где права, свободы и пределы их ограничения устанавливаются только законом, суды, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, не имеют права ни при каких обстоятельствах отступить от установленного перечня административных наказаний и обязаны строго руководствоваться им при отправлении административного правосудия.

Следовательно, в основу выявления критериев и предстоящего определения системы административных наказаний были положены те признаки, которые были выработаны наукой на протяжении многих лет и обеспечивают существование любой совокупности объектов материального мира как целого. Впрочем, этим не исключается формулирование иных признаков рассматриваемой системы, что, бесспорно, имеет право на самостоятельный анализ, но должно быть также доктринально обоснованным, что представляется на данном этапе затруднительным в силу отсутствия четкой определенности позиции законодателя относительно ключевых аспектов административно-наказательного регулирования и политики. В частности, выглядело бы избыточным отнесение к числу признаков системы административных наказаний таких, как закрепление федеральным законом единства оснований и процедуры их применения, поскольку само существование феномена "квазиадминистративной" ответственности, который в рамках настоящего исследования рассматривается отдельно, дискредитирует эту идею и придает ей большую формальность. Что же касается единства целей применения административных наказаний как примерного признака их системы, то это, полагаем, могло в большей степени быть существенным дополнением, если бы проблема их определения опять-таки не находилась в поле формальных (относительных) ценностей.

Таким образом, из анализа рассмотренных выше признаков приходим к выводу о том, что в правовом (узком) понимании система административных наказаний представляется как относительно самостоятельная и устойчивая в структуре административного принуждения упорядоченная по критерию сравнительной суровости совокупность видов административных наказаний, взаимодействие и взаимосвязь которых обусловлены единством функционального назначения административного наказания в административно-наказательной политике государства.

В самом общем смысле правовая значимость системы административных наказаний обусловлена прежде всего адекватностью ее понимания как законодателем, так и правоприменителем. Обязательность такого понимания публично-правовых конструкций, чем является и система административных наказаний, означает и недопустимость условного подхода к ее определению, поскольку в противном случае система административных наказаний лишалась бы какого бы то ни было смысла и правового значения.

В данной формулировке система административных наказаний в ее юридическом измерении предстает не столько в пространственном или одномоментном действии, сколько в действии длящемся, продолжительном и устойчивом (преемственном) <1>. Нынешнее состояние и содержание системы административных наказаний выражают, как указывалось ранее, достигнутый уровень правового развития Российского государства. Средства административно-карательного принуждения в их системном сочетании

являются, в свою очередь, показателем эффективности административно-наказательной политики государства, экономичности, адаптивности и взаимосвязанности мер административного воздействия.

<1> Динамическая модель системы приветствуется многими учеными. Например, В.Д. Могилевский замечает, что для "системы характерна множественность состояний, что является отражением ее динамизма, многоальтернативности развития" (Могилевский В.Д. Указ. соч. С. 56).

Содержательное единство и многообразие элементов, их диалектическая согласованность надлежало обеспечивать необходимость справедливого и гуманного распределения бремени негативных последствий административных наказаний, во всяком случае, с учетом значимости тех ценностей, которые государство призвано охранять в соответствии с легитимной волей общества. Для законодателя это облегчает выбор административных наказаний для отдельных противоправных деяний соответственно их значению для правового порядка. Отсюда следует, что система административных наказаний ограничивает субъективное усмотрение правоприменителя при определении виновному административного наказания обусловленными видами, их размерами и сроками, чем очерчивается административно-властная дискреция при применении административного наказания. К тому же административно-правовое значение системы административных наказаний для правоприменителя заключается и в создании возможности исполнять возлагаемую на него законом обязанность соразмерять наказуемость с обстоятельствами отдельного правонарушения, делая возможным выбор адекватного вида административного наказания в пределах, установленных санкцией статьи КоАП РФ, определяющей состав такого правонарушения.

§ 2. Классификация административных наказаний: основания и содержание

Известное разнообразие видов административных наказаний и наличие существенных различий между ними касаются не только содержания, характера каждого вида наказания, но и условий и порядка их применения, а самое главное, весьма различной степени их репрессивности. Именно это требует упорядочения и совершенствования в направлении как унификации административных наказаний, так и их основательной классификации не только в праве, но и в науке административного права.

Между тем вопрос о классификации административных наказаний является одним из главных при рассмотрении проблемы института административного наказания. К сожалению, действующий КоАП РФ, как и прежние административно-деликтное законодательство, не дает единой классификации существующих административных наказаний. Хотя в юридической литературе эта проблема непрестанно обсуждается, но по ней еще нет достаточной определенности. Причиной тому явились как имевшая место в недавнем прошлом разрозненность административно-деликтного регулирования, так и то, что каждый автор, исследовавший этот вопрос, вносит в классификацию свои критерии и основания, непосредственно не предусмотренные административно-деликтным законом.

В юридической литературе предложено несколько вариантов классификации административных наказаний.

О.М. Якуба одна из первых классифицирует административное взыскание на три группы "в зависимости от того, каким правам и интересам нарушителя (моральным, имущественным, личным) причиняет лишения и страдания то или иное взыскание" <1>:

<1> Цит. по: Шергин А.П. Указ. соч. С. 168.

- 1) неимущественные взыскания, носящие характер морального воздействия (предупреждение, общественное порицание);
- 2) имущественные и денежные взыскания (штраф, конфискация);
- 3) взыскания, обращенные на личность нарушителя (исправительно-трудовые работы, административный арест, лишение свободы, высылка и ссылка, отстранение от должности, временное лишение профессиональных прав, лишение звания, лишение награды <1>).

<1> См.: Якуба О.М. Административная ответственность. М., 1972. С. 72.

Определенная ценность данной классификации при всей ее условности признавалась многими административистами <1>.

<1> См., например: Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 82 - 101; Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 356.

Критически анализируя представленную О.М. Якубой классификацию административных взысканий, А.П. Шергин предлагает свой (более упрощенный) вариант классификации по способу воздействия административных взысканий на правонарушителей и делит последние на две группы:

- 1) административные взыскания, связанные с исправительно-трудовым воздействием на правонарушителя (исправительные работы, административный арест, административное выселение тунеядцев);
- 2) административные взыскания, не связанные с исправительно-трудовым воздействием на правонарушителя (предупреждение, штраф, конфискация, изъятие имущества, лишение определенных прав) <1>.

<1> См.: Шергин А.П. Указ. соч. С. 12.

Критикуя классификации, предложенные О.М. Якубой и А.П. Шергиным, как не дающие "всесторонней правовой характеристики тем или иным мерам административной ответственности" <1>, несколько иной способ их деления на виды предлагал И.А. Галаган. Меры административной ответственности он считал правильным делить:

<1> Галаган И.А. Указ. соч. С. 231.

- 1) по способу и формам их воздействия на личность виновного: на меры психологического характера (предупреждение, общественное порицание); меры, связанные с ущемлением трудовых и иных прав и интересов граждан (лишение прав на управление транспортными средствами, прав охоты и рыболовства, землепользования); меры имущественного характера (изъятие домовладения и автомобиля, приобретенных на нетрудовые доходы, конфискация незаконных орудий лова и охоты, предметов мелкой спекуляции, а также всех иных предметов, пользование, пересылка, хранение которых воспрещены законом; штраф, исправительные работы); меры, оказывающие физическое воздействие (арест);
- 2) по месту в системе административных взысканий: на основные и дополнительные;
- 3) по степени тяжести правовых последствий;
- 4) по процессуальному порядку их применения и исполнения: на меры, применяемые и исполняемые в административном порядке, и меры, применяемые и исполняемые в судебном порядке <1>.

<1> Там же. С. 233 - 236.

Более подробная классификация административных взысканий была дана представителями саратовской школы административистов. Административные взыскания они группировали:

1) в зависимости от субъекта их установления: на взыскания, устанавливаемые любым органом, наделенным правом нормотворчества в области административной ответственности (от местных советов народных депутатов и их исполкомов до Верховного Совета СССР); взыскания, устанавливаемые только высшими органами власти Союза ССР и союзных республик; взыскания, устанавливаемые только высшими органами власти СССР;

2) по характеру воздействия на субъект ответственности: на взыскания морально-правового характера (предупреждение); имущественные взыскания (штраф, возмездное изъятие, конфискация, исправительные работы); взыскания, связанные с лишением специальных прав, предоставленных гражданину (лишение прав охоты, управления, выдворение за пределы СССР); взыскание, связанное с кратковременным лишением свободы (административный арест);

3) по самостоятельности применения: на основные и дополнительные;

4) по распространимости на субъектов правонарушений определенного объема санкций: на взыскания общей распространимости (применяемые ко всем гражданам, иностранным гражданам и лицам без гражданства); взыскания специальной распространимости (применяемые к должностным лицам, военнослужащим и т.п.); взыскания особой распространимости (выдворение за пределы СССР, применяемое только к иностранным гражданам и лицам без гражданства);

5) по способу определения объема санкции: на относительно-определенные; абсолютно-определенные; альтернативные или кумулятивные;

6) по ряду других признаков: порядку обжалования; времени воздействия на нарушителя (кратковременные и длящиеся) и т.д. <1>.

<1> См.: Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. С. 104 - 106.

С позиций ныне действующего административно-деликтного законодательства взгляд на классификацию мер административной ответственности претерпел незначительные изменения, причем в той части, в какой система административных наказаний пополнилась новыми разновидностями мер.

Например, А.Б. Агапов предлагает различать административные наказания по следующим критериям:

1) по способам установления - вводимые: федеральным законом (возмездное изъятие, конфискация, лишение специального права, административный арест, административное выдворение и дисквалификация); законом субъекта РФ (предупреждение, административный штраф);

2) по процессуальным особенностям назначения: назначаемые судьей; другими должностными лицами (органами) административной юрисдикции;

3) по правовым последствиям применения: ограничивающие правомочия собственника (административный штраф, возмездное изъятие и конфискация); предусматривающие ограничение неимущественных прав (предупреждение, лишение специального права, административный арест, административное выдворение и дисквалификация) <1>.

<1> См.: Агапов А.Б. Административная ответственность. С. 85 - 86.

Не менее развернутый подход к классификации административных наказаний предложен Д.Н. Бахрахом. Административные наказания он группирует:

1) по последствиям их применения: на оказывающие исправительно-воспитательное воздействие (штраф, административный арест, дисквалификация); создающие невозможность совершения других правонарушений (конфискация, возмездное изъятие, лишение специального права);

2) по степени самостоятельности (автономности): на основные; основные и дополнительные;

3) по содержанию карательного воздействия: на морально-правовые (предупреждение); имущественного характера (штраф, возмездное изъятие, конфискация); ограничивающие личные свободы (административный арест, административное выдворение); организационные (лишение специального права, дисквалификация);

4) по субъекту применения: на применяемые только в судебном порядке (возмездное изъятие, конфискация, лишение специального права, административный арест, дисквалификация); применяемые судьями (судами) и государственными органами, их должностными лицами (предупреждение, штраф и административное выдворение за пределы Российской Федерации);

5) по субъекту ответственности: применяемые как к физическим, так и к юридическим лицам (предупреждение, штраф, возмездное изъятие, конфискация); применяемые исключительно в отношении физических лиц (лишение специального права, административный арест, административное выдворение, дисквалификация);

6) по уровню правового установления: на установленные централизованно (все административные наказания); установленные децентрализованно (предупреждение, штраф);

7) по длительности состояния наказанности: на единовременные, разовые (предупреждение, штраф, конфискация, возмездное изъятие, административное выдворение); длящиеся, растянутые во времени (лишение специального права, административный арест, дисквалификация) <1>.

<1> См.: Административная ответственность (часть общая): Учеб. пособие / Под ред. Д.Н. Бахраха. Екатеринбург, 2004. С. 49 - 50; Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Э.Н. Ренова. С. 39 - 40.

Перечень выработанных в административно-правовой литературе других подходов к классификации административных наказаний можно излагать и дальше, однако их разница не столь значительна и за некоторыми изменениями сохраняет вышеперечисленные подходы.

Представленные выше классификации (как и все классификации в общем) носят условный характер и имеют право на существование. Не оспаривая правильности выбора авторами тех или иных классифицирующих признаков и соответствующих им результатов классификации, полагаем полезным для наиболее полного выявления характерных (универсальных, значимых) черт административных наказаний, без знания которых немыслима их практическая направленность, классификацию их по нескольким критериям с учетом прежде всего следующих требований <1>.

<1> Как верно отмечает М.И. Байтин, "научная и практическая ценность классификации... зависит от обоснованного выбора ее критериев" (Байтин М.И. Указ. соч. С. 241). См. также: Бабаев В.К., Байтин М.И. Классификация советских правовых норм // Нормы советского права. Проблемы теории. Саратов, 1987. С. 156 и след.

Во-первых, всякая классификация должна признавать в основе объективного характера формирования целостной системы соответствующих институтов системно-правовые связи с учетом формально-логических принципов дифференциации взаимосвязанных элементов. Во-вторых, классификация как философская категория не

может не учитывать необходимость диалектического применения парных философских категорий целого и части, общего и особенного <1>. В-третьих, классификация одного уровня не может проводиться на основе разнопорядковых с точки зрения устойчивости, логически зависимых критериев с тем, чтобы не допустить полное тождество, совпадение фактических результатов классификации <2>. В-четвертых, классификация должна давать исчерпывающее (максимально объемлющее) представление о характере и особенностях классифицируемого явления <3>. И в-пятых, классификация должна иметь прикладной характер (так называемая прикладная оправданность критериев, уровней и форм классификации соответствующих институтов <4>). Применительно к административным наказаниям их классификация должна служить правоприменителю и иметь практическую значимость, в том числе и для совершенствования законодательства. "Необходимость такой вряд ли вызывает сомнение, ибо она, - указывает А.П. Шергин, - помогает оттенить характерные черты тех или иных взысканий, глубже исследовать механизм их воздействия на правонарушителя" <5>.

<1> Подробнее об этом см.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 85 - 126, 200 - 229.

<2> В философской литературе по данному поводу (в зависимости от степени существенности оснований деления, подразделения) различаются естественная и искусственная классификации. Та классификация, в основание которой положены существенные признаки, из которых вытекают максимум производных, называется естественной. Если же в классификации используются несущественные (производные от существенных) признаки, то такая классификация считается искусственной (подробнее об этом см.: Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев и др. С. 257).

<3> В связи с этим показательным является мнение А.П. Коренева по вопросу классификации административно-правовых норм: "Классификацию нельзя проводить по одному, пусть даже важнейшему, признаку, ибо это приведет к искусственному ограничению всего многообразия административно-правовых норм, не отразит всего их разнообразия. Необходимо учитывать более или менее общие, более или менее важные признаки" (Корнев А.П. Указ. соч. С. 37).

<4> См.: Коняхин В.П. Теоретические основы построения общей части российского уголовного права. СПб., 2002. С. 169.

<5> Шергин А.П. Указ. соч. С. 167.

Таким образом, исходя из предварительного анализа представленных в науке административного права классификационных подходов к институту административного наказания, наиболее удовлетворяющими изложенным требованиям представляются такие критерии классификации административных наказаний, как: правомочность по их установлению; характер их воздействия на субъект административного правонарушения; их юридическая значимость; особенности статуса субъекта административного правонарушения. Другие критерии классификации административных наказаний не совсем удобны и затруднительны в понимании в силу неопределенности положенной в их основу терминологии (например, исправительно-трудовое воздействие), что закономерно приводит к излишне громоздким (чрезмерно дробным) и несогласующимся результатам. Кроме того, многие из таких результатов имеют привлекательность лишь в теоретическом смысле либо ввиду своей противоречивости не позволяют реализовать себя в действующем законодательстве, что снижает их практическую ценность в не меньшей степени. К тому же некоторые из классификационных подходов утратили свое значение ввиду правовой реформы в сфере административно-деликтных отношений.

Следовательно, понятен выбор законодателем лишь трех классификационных критериев, причем один из них (юридическая значимость административных наказаний) признан в КоАП РФ непосредственно, а два других (правомочность по установлению административных наказаний и особенности статуса субъекта административного

правонарушения) вытекают из смысла ряда положений указанного Кодекса. Такой же критерий классификации административных наказаний, как характер их воздействия на субъект административного правонарушения, не получил как непосредственного, так и косвенного закрепления в КоАП РФ, но широко известен, как было показано выше, доктрине административного права. Остановимся на каждом из них подробнее.

Правомочность по установлению административных наказаний как критерий их классификации вытекает из системного рассмотрения ч. 2 ст. 1.1, п. п. 2 и 3 ч. 1 ст. 1.3 и ч. ч. 1 и 3 ст. 3.2 КоАП РФ. Формула такой классификации получила следующий вид: в результате размежевания полномочий Российской Федерации и полномочий субъектов РФ по предметам их совместного ведения в области законодательства об административных правонарушениях федеральный законодатель определил исчерпывающий перечень видов административных наказаний и полномочия по их установлению. Часть 3 ст. 3.2 КоАП РФ выделяет те из них, которые могут быть установлены только КоАП РФ: возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности. Стало быть, законами субъектов РФ об административных правонарушениях могут быть установлены только такие административные наказания, как предупреждение и административный штраф <1>. Иными словами, результаты данной классификации можно представить в виде двух групп:

<1> Такой подход традиционен для отечественного законодателя. Эти два вида административных наказаний используются в законодательстве субъектов РФ на протяжении уже многих лет. Однако о допустимости установления субъектами РФ каких-либо исключений из правового статуса личности критическая позиция высказывалась ранее.

1) административные наказания, которые могут быть установлены только КоАП РФ (федеральным законодателем);

2) административные наказания, которые могут быть установлены законами субъектов РФ об административных правонарушениях (региональным законодателем).

Другой критерий классификации административных наказаний - характер их воздействия на субъект административного правонарушения - позволяет определить характер причиняемых административными наказаниями ограничений, а точнее, их общецелевую нагрузку. В большей степени характер воздействия административных наказаний на субъектов административных правонарушений выражает тот смысл, который государство вкладывает в них, исходя из интересов прежде всего административного преследования. Иными словами, данный классификационный подход дает ответ на вопрос о том, какую пользу для себя государство извлекает из возможности применения тех или иных видов административных наказаний. В контексте государственно-властной деятельности это обстоит таким образом: при дифференциации законодателем и индивидуализации правоприменителем мер административной ответственности последние соотносятся с характером соответствующих административных правонарушений, личностью виновного и других обстоятельств совершения указанных правонарушений с точки зрения оценки их адекватности и эффективности для достижения целей административно-карательного воздействия. Приложение данного критерия к перечисленным в ст. 3.2 КоАП РФ видам административных наказаний позволяет разделить их на три группы:

1) административные наказания морально-правового характера (предупреждение);

2) административные наказания имущественного характера (административный штраф; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения);

3) административные наказания неимущественного характера (лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности).

Третий критерий классификации административных наказаний - их юридическая значимость - позволяет выявить виды административных наказаний с учетом качества их избирательного воздействия на виновного, целей экономии карательных мер на основе жесткого соотношения их суровости в соответствии с общей логикой построения системы административных наказаний. По этому критерию административные наказания законодатель делит на две группы:

1) основные административные наказания (предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности);

2) основные и дополнительные административные наказания (возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства).

Основные административные наказания применяются в отдельности, их нельзя присоединять к другому основному административному наказанию (например, нельзя применять административный арест и дисквалификацию к одному и тому же лицу одновременно), они не сочетаются друг с другом. Так называемая смешанная разновидность административных наказаний рассчитана на реализацию правоприменителем входящих в нее мер административной ответственности при варьировании их применения в качестве либо основных, либо дополнительных. "Смешанное" административное наказание выступает в качестве дополнительного лишь в связке с основным административным наказанием, если такая установлена санкцией статьи Особенной части КоАП РФ; оно играет вспомогательную роль и поэтому не может быть суровее основного <1>. Подразделение административных наказаний на основные и дополнительные имеет практическую значимость, в частности, для целей правильного сочетания различных по карательной и воспитательной направленности мер. Используя только основную меру, орган административной юрисдикции (должностное лицо) считает ее необходимой для исправления виновного; добавляя же дополнительную, он приходит к выводу о ее недостаточности и необходимости усиления такого воздействия.

<1> "В теории и практике юридической ответственности действуют нашедшие отражение и в законодательстве общие принципы применения основных и дополнительных наказаний, - как пишет А.Л. Кононов, - основанные на началах справедливости, соразмерности, индивидуализации ответственности... Исходя из природы и сущности наказания, дополнительное наказание не может быть более тяжким, чем основное, и не может быть однородным ему, иначе нарушается принцип "non bis in idem" (Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2409). Соглашаясь с данной позицией, считаем необходимым отметить, что законодатель при конструировании отдельных санкций Особенной части КоАП РФ не учел требование приоритетной суровости основного наказания над

дополнительным. Признавая важность данной проблемы, считаем необходимым рассмотреть данный вопрос при анализе отдельных видов административных наказаний.

Четвертый критерий классификации административных наказаний - особенности статуса субъекта административного правонарушения - вытекает из системного анализа ст. ст. 2.1, 2.3 - 2.6, 2.10 и 3.2 КоАП РФ. Он позволяет разделить всю совокупность видов административных наказаний по их субъектной направленности с учетом статусных различий субъектов административного правонарушения, характера и степени ущербности их противоправных деяний для охраняемых законом общественных отношений. Из системно-логического толкования ч. ч. 1 и 2 ст. 3.2 КоАП РФ следует, что за совершение административных правонарушений к физическим лицам могут устанавливаться и применяться все девять видов административных наказаний. Пять из них (предупреждение, административный штраф, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности) могут применяться к юридическим лицам. Установленная административно-деликтным законом субъектная направленность административных наказаний имеет как теоретическую, так и практическую ценность. Причем для законодателя использование такого классификационного критерия дает возможность оценки тех или иных видов административных наказаний с точки зрения адекватности (соответствия, достаточности) их характеристики и суровости целям карательного воздействия на различные по природе своего социально-юридического образования <1> субъекты административных правонарушений.

<1> В основу понимания природы социально-юридического образования субъекта административного правонарушения вкладываются такие выделяемые теорией права признаки субъекта права, как социальный (выступление в общественных отношениях в качестве обособленного, способного формировать и осуществлять единую волю персонифицированного субъекта социального общения); юридический (признанная правовыми нормами способность быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях) (см.: Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 138 - 139).

Таким образом, рассмотренные выше критерии и результаты классификации административных наказаний дают возможность наиболее полно увидеть содержательную сторону такого многогранного социально-правового явления, как административное наказание. Вместе с тем для характеристики административного наказания как системной категории представленные классификационные подходы имеют в большей степени формальную ценность. Классификация применима там, где есть система, выделение элементов которой не разрушает ее целостность, а, наоборот, усиливает значение и роль связующих ее компонентов. Поэтому классификация должна характеризовать систему, находиться в согласии прежде всего с логикой ее построения, функционирования и развития. Именно эти обстоятельства вызывают необходимость поиска новых классификационных подходов к характеристике системы административных наказаний, что в данном случае имеет решающее значение.

Исходя из вышеизложенного и учитывая рассмотренные в предыдущем параграфе признаки системы административных наказаний, полагаем целесообразным сопоставить общие принципы существования системы и классификации ее элементов. Следовательно, то, что "дает жизнь" самой системе, одновременно выступает средством для установления связей между образующими ее элементами, т.е. детерминирует суть классификации, механизм ее действия. Это подводит, в свою очередь, к выводу о том, что и система, и классификация функционируют по единым "правилам", суть которых - связующий

компонент. Таким компонентом в известной мере выступает сравнительная суровость административных наказаний, которая как в количественном, так и качественном смысле обуславливается степенью ущербности правоограничительного потенциала каждого вида административных наказаний. Поэтому представляется наиболее верным поиск именно такого критерия классификации, который в большей степени выражает сравнительное сочетание указанного потенциала административных наказаний. С данным требованием предельно согласуется свойство карательной направленности видов административных наказаний, "мишенью" (целью) которых является объект ограничительного воздействия, что и послужит в качестве надлежащего критерия их классификации.

При близком рассмотрении можно предположить о тождественности выявленного критерия классификации административных наказаний такому классификационному критерию, как характер их воздействия на субъект административного правонарушения. Однако, как указывалось ранее, последний дает ответ на вопрос о том, какую пользу (цель) для себя государство извлекает из возможности применения тех или иных видов административных наказаний, в то время как объект ограничительного воздействия административного наказания показывает, на какие права наказание оказывает свое легальное посягательство и тем самым затрагивает область интересов субъекта административного правонарушения. При этом возникает необходимость согласования целей как государства, так и отдельной личности, обращенных в область одних и тех же притязаний. Такое согласование наиболее удачно выражено в позиции Е.Ю. Грачевой о том, что "основная цель человеческой деятельности состоит в удовлетворении жизненных потребностей в той или иной сфере общественных отношений... С позиций государственной власти эта деятельность членов общества должна проходить в рамках закона, не противоречить нормативным требованиям, регулирующим общественные отношения, в которые они вступают. В этом аспекте говорится о цели и правового регулирования, и государственного управления. Только в случае соответствия поведения людей нормам закона возможно достижение и установление в обществе правопорядка как реализованной цели правового регулирования и государственного управления" <1>.

<1> Грачева Е.Ю. Финансовый контроль - подотрасль финансового права // Финансовое право. 2002. N 2. С. 58.

Следовательно, деление административных наказаний по объекту их ограничительного воздействия позволяет в общих чертах определить сферу затрагиваемых ими интересов субъекта административного правонарушения. С этой точки зрения следует подразделять административные наказания, направленные:

- 1) на корреляцию морально-правовых установок личности виновного (предупреждение);
- 2) на ограничение имущественных прав (финансовых интересов и права собственности) виновного (административный штраф, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности);
- 3) на ограничение субъективных прав административно-разрешительной системы (лишение специального права, предоставленного физическому лицу);
- 4) на ограничение профессиональных (социально-трудовых) прав виновного (дисквалификация);
- 5) на ограничение личных прав (свободы, свободы передвижения и т.д.) виновного (административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства).

Родовидовая объектная определенность выделенных групп видов административных наказаний имеет как теоретическую, так и практическую ценность. Причем для

законодателя она заключается в возможности при конструировании состава административного правонарушения и санкции за него соизмерять посредством дифференциации нарушенные правонарушением ценности с теми интересами лица, виновного в его совершении, ограничение которых в наибольшей степени адекватно и эффективно способствует достижению целей административно-карательного воздействия.

Конечно, нужно учитывать, что каждая классификация в какой-то мере условна. Применительно к предложенной это становится очевидным, если одно административное наказание одновременно ограничивает и легально посягает на несколько взаимосвязанных прав, хотя этот фактор в принципе объективный и обусловлен природой неделимости, взаимосвязанности и взаимообусловленности прав и свобод человека и гражданина, поскольку общеизвестно, что закон определяет одни права и свободы как первичные (основные), а другие - производные от них и, следовательно, ограничение одних (основных) с необходимостью влечет за собой ограничение других прав (производных). Вместе с тем обозначенные выше проблемы приводят к констатации необходимости создания научно обоснованной концепции дальнейшего развития административно-деликтного законодательства, в частности системы административных наказаний.

§ 3. Квазиадминистративные наказания (методология вопроса)

Ранее проведенный анализ признаков административного наказания и связующих его компонентов в их системном разнообразии позволяет экстраполировать содержательную суть исследуемого явления, т.е. то, что наполняет форму и из чего она наполняется. Материальная природа административного наказания показывает глубинные пласты сущности понимания данного явления, характеризующие определенный (достигнутый) уровень развития человеческого познания, и является специфической формой его отражения в сознании человека, формой усвоения его объективных свойств и законов бытия.

Из принципа наибольшего сочетания содержания и формы объекта материального мира (принципа гилеморфизма) вытекает логика диалектического согласия его содержания с формой, и наоборот. Содержание как отражение сути объекта в многочисленных и разнообразных его проявлениях предопределяет форму этого объекта, в то время как сама форма объекта выступает внешним выразителем его содержания. Иначе говоря, "любая форма содержательна, равно как и любое содержание оформлено" <1>. Таким образом, содержание и форма любого предмета, явления или процесса обладают имманентными связями, соотношением и взаимодействием <2>. Это в равной мере касается и такого сложного социально-правового образования, каким является административное наказание и его проявления, в частности в законодательстве.

<1> Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). С. 175.

<2> В связи с этим, как верно подчеркивает В.Н. Протасов, содержание и форма "ориентируют исследователя на изучение предметов и процессов действительности в их диалектической связи, взаимопереходах, противоречивости..." (Протасов В.Н. Указ. соч. С. 69); см. также: Казимирчук В.П. Право и методы его изучения. М., 1965. С. 66 - 69.

Содержательные показатели объекта, формально облаченные в единое понятие "административное наказание", уже исследовались ранее при рассмотрении признаков административного наказания. Степень и качество согласованности его содержания и формы получили свое резонное взаимодействие при определении административного наказания как установленной государством меры ответственности за совершение административного правонарушения, применяемой только к лицу, признанному

виновным в совершении такого правонарушения, и заключающейся в обусловленном ею лишении или ограничении прав и свобод нарушителя.

Вместе с тем стремление к не столько формальной (поверхностной), сколько содержательной (качественной) оценке административного наказания как объекта правовой действительности позволяет апробировать (посредством проецирования) его свойства на других абстрактно схожих с ним и исследуемых в природе права объектах (мерах юридической ответственности). Более того, связь "административного наказания" как понятия, "помечающего" сложный объект, и конкретного объекта (конкретной меры юридической ответственности) обнаруживается в том, что дефиницию "административное наказание" можно как бы "надевать" на конкретный объект или "облачать" этот объект в рамки административного наказания. И этому в большей степени способствует подобие объективных признаков отдельных мер юридической ответственности признакам административного наказания <1>. Их родовидовая разобщенность обусловлена в большей степени раздробленностью системы законодательства России на отрасли, причем комплексного характера <2>. Образование последних в результате искусственного соединения норм различных отраслей права во многом формально, чего не скрывают и сами авторы <3>, и не предвещает вопрос об их естестве как самостоятельной предметно и методически обособленной отрасли права. Отсутствие сколь-либо весомой доказательственности наличия у каждой образованной указанным образом отрасли своего специфического метода правового регулирования в ряде случаев вынуждало некоторых ученых прибегать к поиску новых, дополнительных критериев, к числу которых предлагалось в том числе наличие самостоятельной ответственности. На ущербность лишь отраслевого подхода к делению видов юридической ответственности указывал еще О.Э. Лейст. Он, в частности, писал, что "это деление не совпадает с отраслевой структурой права уже по той причине, что видов ответственности меньше, чем отраслей права, причем за нарушение норм различных отраслей права может применяться ответственность одного и того же вида... и наоборот" <4>. По-видимому, именно стремление к обоснованию специфичности отрасли права через другие, помимо предмета и метода правового регулирования, признаки и вызвало к жизни необходимость поиска в рамках каждой отрасли права присущей только ей разновидности юридической ответственности <5>.

<1> Эту методологическую функцию административного наказания, как и любого другого абстрактного понятия, и попытаемся реализовать при последовательном построении исследования тематически предопределенных объектов.

<2> Кстати, здесь мы абсолютно солидарны с высказываниями, данными в юридической литературе о том, что "в системе права, где классификационным основанием служат специфические для каждой отрасли предмет и метод правового регулирования, не может быть комплексных образований" (Полента С.В. Система законодательства как необходимая предпосылка укрепления законности в Российской Федерации // Государство и право на рубеже веков. Проблемы теории и истории: Материалы всерос. конф. М., 2001. С. 62); сами же "комплексные отрасли" права не существуют. А что же существует? Комплексные отрасли законодательства (см.: Киримова Е.А. Правовой институт: понятие и виды: Учеб. пособие / Под ред. И.Н. Сенякина. Саратов, 2000. С. 8).

<3> Например, активно критикуя тех, кто не признает критерии выделения новых видов юридической ответственности (теоретиков права и административистов), Ю.В. Другова пытается оперировать собственной аргументацией, полученной в результате использования ею лишь формально-юридического метода (см.: Другова Ю.В. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2003. N 3. С. 19).

<4> Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). С. 128; см. также: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 333 - 334.

<5> В начале 80-х гг. XX в. научную известность получила позиция о наличии у каждой отрасли права "самостоятельной ответственности, возможности своими отраслевыми способами обеспечить действительность собственных велений" (Система советского права и перспективы ее развития (круглый стол журнала "Советское государство и право") // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 97). Кроме того, общеизвестным показателем существования отрасли права является ее самостоятельность, во многом предопределенная степенью однородности (взаимообусловленности предмета) общественных отношений. Отличие же общественных отношений от правовых видится в том, что последние обладают качеством защищенности государством (см.: Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002. С. 17 - 18). Следовательно, защищенность общественных отношений вполне может выступать отличительным признаком отрасли права, критерием ее фундаментальности.

Таким образом, исходя из практической целесообразности и удобства в правоприменении, законодатель при формулировании тех или иных юридических установлений применяет, как следовало бы понимать, прием комплексного правового регулирования, в результате использования которого происходит систематизирование не только позитивных, но и негативных правоотношений. Именно применением законодателем указанного приема и обуславливается формирование и существование комплексных отраслей законодательства (например, финансового, налогового, земельного, градостроительного и т.д.). Таким образом, за пределами не столько ординарных процедур, сколько признаков общепризнанных и тем более "открытых" <1> видов юридической ответственности, в частности и административной, оказались многие меры ответственности. По этой же причине представляется небезосновательным появление на страницах юридической литературы высказываний относительно природы тех или иных формально находящихся за пределами административно-деликтного регулирования мер юридической ответственности <2>. Эту проблему не сняла и последняя кодификация административно-деликтного законодательства на федеральном уровне, хотя дискуссия по ней неизменно - и на пороге реформы, и в процессе ее последующего осмысления - выделялась наличием противоборствующих правовых воззрений.

<1> Данный термин используется как противопоставление такому виду юридической ответственности, как уголовная, отношения в рамках которой традиционно носят замкнутый характер.

<2> См., например: Кияхсанов И.Ш. Права и свободы граждан в учетно-регистрационной и лицензионно-разрешительной деятельности милиции. Омск, 1997. С. 86, 91 - 95; Петров М.П. Указ. соч. С. 14 - 15; Салищева Н.Г. Проблемные вопросы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): Сб. ст. М., 2003. С. 143; Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. М., 1962. С. 441; Хангельдыев Б.Б. Основы кодификации советского административного права (опыт систематизации норм по институту административной ответственности): Дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1967. С. 226 - 231.

При рассмотрении таких мер одни авторы называют их квазиадминистративной ответственностью <1>, другие говорят о формально самостоятельных мерах юридической ответственности административного характера <2>, а третьи - о поглощении указанных мер институтом административной ответственности, не отождествляя ее пределы лишь с

административно-деликтным законом <3>. Противоположную вышеперечисленным точку зрения занимает группа авторов, рассматривающая указанные меры как образующие самостоятельный (автономный) вид юридической ответственности (например, налоговой, финансово-правовой) <4>.

<1> См.: Адушкин Ю.С. Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург, 2003. С. 209 - 220.

<2> См., например: Дымченко В.И. Указ. соч. С. 20; Зимин А.В. Специфика налоговой ответственности российских организаций // Правоведение. 2001. N 6. С. 34 - 41; Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: Учебник. М., 2000. С. 60, 181 - 200; Кононов П.И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 50; Липинский Д.А. Указ. соч. С. 280, 285.

<3> См., например: Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 349 - 350, 363; Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М., 2000. С. 504; Додин Е.В. Основания административной ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965. С. 5 - 6; Масленников М.Я. Порядок применения административных взысканий: Учеб.-практ. пособие. М., 1998. С. 207 - 216; Пепеляев С.Г. Общие положения об ответственности за совершение налоговых правонарушений (комментарий к главе 15 части первой Налогового кодекса Российской Федерации) // Налоговый вестник. 2000. N 1. С. 34 - 35; Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Указ. соч. С. 183; Стариков Ю.Н. Нарушение налогового законодательства и юридическая ответственность. Воронеж, 1995. С. 49 - 52; Студеникина М.С. Состав административного проступка // Учен. зап. ВНИИСЗ. Вып. 15. М., 1968. С. 73 - 75.

<4> См., например: Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. М., 2000. С. 53; Крохина Ю.А. Теоретические основы финансово-правовой ответственности // Журнал российского права. 2004. N 3. С. 87 - 95; Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве / Под ред. И.И. Кучерова. М., 2006. С. 311 - 334; Тернова А.В. Налоговая ответственность - самостоятельный вид юридической ответственности // Финансы. 1998. N 9. С. 27 - 28; Финансовое право / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2000. С. 294.

Не разделяя в принципе вышеприведенные позиции на правые и неправые и учитывая специфику темы нашего исследования, предполагаем обоснованным, как уже неоднократно подчеркивалось, исходить не из формальной, а из содержательной оценки природы мер юридической ответственности, из чего определяем, что отнесение к тем или иным отраслям законодательства не меняет их правовой сути как мер соответствующего вида юридической ответственности <1>. Кроме того, небызвестно, что наказание как чисто юридическая категория по истокам возникновения имеет более длительную историю, чем институт юридической ответственности, распадающийся на четыре классических вида: уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность.

<1> Считаем верным, что противопоставление существу явления качества, присущее ему лишь в силу наименования, - прием методологически порочный, ибо нельзя объективно неизменному качеству противопоставлять то, что имеет конвенциональную (субъективную) природу, термин или определение (см.: Белов В.А. Сингулярное правопреемство в обязательстве. М., 2002. С. 27).

В то же время определенную тревогу вызывает наметившаяся в последнее время тенденция неосновательного "размножения" видов юридической ответственности по ряду иных, искусственных (формальных, отраслевых) по природе своего образования

признаков <1>. Причем их использование посредством функционально-операционального сращения категорий, составляющих содержание классических видов юридической ответственности, не создает нового и тем более самостоятельного вида юридической ответственности, ибо при комплексном правовом регулировании общественных отношений, значимость которого объяснима лишь различными практическими потребностями законодателя и правоприменителя, не происходит превращения правовых категорий одного вида в другой или какого-либо их слияния <2>, иначе вся идея комплексности с появлением нового качества утратила бы всякий смысл.

<1> В ряде случаев в правовой литературе говорится даже о выделении видов юридической ответственности не только посредством их "горизонтального", но и "вертикального" (например, муниципально-правовой) размежевания, в результате которого им придается специфическое содержание (см.: Колесников А.В. Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления. Саратов, 2004. С. 180 - 181). По вопросу об искусственности выделения, в частности, муниципально-правовой ответственности см.: Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. N 6. С. 82 - 84.

<2> Более того, как точно подчеркивается в научной литературе, с юридической точки зрения о комплексности той или иной отрасли права и соответствующей отрасли законодательства свидетельствует отсутствие единого метода и механизма правового регулирования при наличии особых принципов, специфических подходов к правовому урегулированию обособленных общественных отношений (см.: Алексеев С.С. Теория права. С. 254 - 256).

Объективное же существование института юридической ответственности обусловлено наличием в нем трех составляющих (деликта, его правовых последствий и процессуально связующего их механизма), природа каждой из которых и качество взаимодействия которых как раз-таки и определяют характер как правовой ответственности в целом, так и названных выше ее видов. Иными словами, характер того или иного вида юридической ответственности не может существовать в отрыве от образующих его компонентов, на данном этапе государственно-правового развития подчиненных единым правилам существования и находящихся в постоянно повторяющемся взаимодействии, что является основой формирования, развития и функционирования правовой надстройки. Поэтому, как представляется, был бы непоследовательным поиск интересующего момента на основе анализа более абстрактной категории (в нашем случае это институт юридической ответственности и ее виды) без учета опережающих (как в историческом, так и логическом смысле) ее более конкретных и содержательных компонентов.

Таким образом, если допустить, что юридическая ответственность в своем действии обуславливается необходимостью реализации санкции правовой нормы, определяющей наступление для субъекта противоправного деяния неблагоприятных последствий в виде правоограничений, то первичным для нее моментом, а именно первопричиной и поводом, выступают сами противоправные проявления. Из прочтения специальной литературы можно увидеть, что юридической наукой на протяжении длительного периода деление противоправных деяний осуществлялось в зависимости от их социальной сущности на два вида: преступления и проступки. Отличительный характер этих видов обуславливается различным уровнем оценки государством (из совокупного учета интересов личности, общества и собственно государства) охраняемых от их посягательства общественных отношений и степенью ущербности наступаемых в результате нарушения таких отношений последствий, юридическая значимость которых определяется качеством общественной опасности (вредности) указанных деяний. В зависимости от того, на какого рода общественные отношения осуществляется противоправное посягательство, чей

интерес в их охране превалирует и какова сфера их действия, общепринято делить дальше противоправные деяния на преступления, административные правонарушения, гражданско-правовые деликты и дисциплинарные проступки.

Адекватно тому, как и насколько то или иное противоправное проявление умаляет общественно значимые интересы, их блюститель избирает надлежащие средства защиты. Применяемые на практике к нарушителям меры юридического воздействия также рознятся друг с другом в зависимости от видов противоправных деяний. Соответствие указанных мер противоправному поведению обуславливается заложенной в них степенью государственного порицания (осуждения) противоправного деяния, их способностью преодолеть последствия такого поведения с учетом тех ожиданий, которые возлагаются обществом на соответствующие меры. Кроме того, общенормативное содержание мер юридической ответственности основано на началах избирательного воздействия на виновного через его интересы, умаление которых признается уместным и достаточным для целей исправления и воспитания нарушителя. Отсюда в правовой науке изначально все меры юридической ответственности разделяют на имущественные и карательные. В дальнейшем с учетом того, с какими противоправными проявлениями связывается наступление правовых последствий, чей интерес в их наступлении превалирует и какую цель они преследуют, общепринято все меры юридической ответственности классифицировать на уголовные наказания, административные наказания, гражданско-правовые санкции и дисциплинарные взыскания.

Реальность юридической ответственности обусловлена существованием в ее содержании не столько таких категорий, как деликт и его правовые последствия, сколько процессуально реализующего ее механизма, устанавливаемого в целях рационального сочетания, гармонии интересов личности, общества и государства. Значение процессуального порядка определяется тем, что он позволяет глубже раскрыть материальное содержание и процессуальную форму движения тех или иных составляющих юридическую ответственность категорий, а также показать их специфику. Здесь же основой действия процессуального порядка является необходимость обеспечения неизбежности, справедливости и целеобусловленности юридической ответственности. Поэтому процессуальный порядок приведения к юридической ответственности выступает и в качестве известного средства ограничения правовых возможностей преследуемых. Категоризация процессуального регулирования юридической ответственности обусловлена рядом признаков, производных от характера как самих противоправных деяний и их правовых последствий, так и от достигнутого уровня политико-правового, социально-экономического развития общества и государства. Такие признаки выражают лишь отдельные, менее существенные, зачастую формальные стороны юридической ответственности, и их рассмотрение является для исследователя содержательным лишь в рамках анализа конкретного вида указанной ответственности.

Как следует из вышеизложенного, в основу деления юридической ответственности на виды положены иные (в отличие от классификации отраслей права и законодательства) критерии, причем не столько предметного, сколько функционального характера. Однако проведенный выше анализ видов юридической ответственности, носящий общий (предварительный) характер, завершает лишь первый этап рассмотрения в рамках данного параграфа природы тех мер ответственности, которые оказались вне "поля притяжения" административно-деликтного регулирования. Последующую систему аргументов представляется правильным построить на основе "сквозного" анализа признаков мер юридической ответственности через признаки административного наказания, содержание которых позволяет преодолеть как трудности соотношения их с природой противоправного деяния, так и те условности, которые имеют в большей степени формальную ценность.

Если обобщить всю мотивацию, положенную учеными-юристами в основу признания автономности (обособленности от административных наказаний) мер

"нетрадиционных" видов юридической ответственности, то можно увидеть, что в пользу этой теории ими выдвигаются следующие аргументы, характеризующиеся *circulus vitiosus* упречной относительностью. Первый сводится к тому, что указанные меры предусмотрены не КоАП РФ, а законами иных отраслей законодательства (юридическое отличие); второй - они применяются за иные нарушения норм других отраслей законодательства (фактическое отличие); третий - их применение носит иной, т.е. отличный от КоАП РФ, характер производства по делам о правонарушениях (процессуальное отличие).

Отсюда видно, что общей ошибкой здесь является рассмотрение деликта и мер ответственности за его совершение как внутренне зависимых от института ответственности, не учитывая того, что не последний проецирует свои качества на составляющие его компоненты (на что указывалось выше), а наоборот. Более того, структурно-функциональный срез юридической ответственности как института в целом показывает, что характер самих мер ответственности за совершение правонарушения вытекает из содержания такого института, но имеет свое основание вне его. Кроме того, если представляющий собой лишь формальную оценку первый аргумент не может решающе повлиять на существо вопроса, поскольку имеет относительную ценность и объясняет юридико-техническое содержание регулирования общественных отношений, что ставит решение этой задачи в зависимость прежде всего от выраженной в законе воли законодателя, то третий аргумент основан на объяснении ряда признаков, производных как от характера самих нарушений и мер ответственности за их совершение, так и от достигнутого уровня социально-экономической "зрелости" государства. Единственно существенной в приведенном перечне аргументов представляется мотивация связи меры ответственности с природой правонарушения, что, однако, еще не предвосхищает вывода о правильности известной позиции в целом.

Набор мер ответственности, находящихся за пределами административно-деликтного регулирования, многообразен, и их связь с нарушениями административных правил, не называемыми административными правонарушениями лишь по формальным соображениям, обусловила формирование в науке административного права теории ответственности в административном порядке, что не тождественно понятию административной ответственности в собственном смысле. Ю.С. Адушкин, называя юридическую ответственность с санкциями, налагаемыми в административном порядке за совершение проступков, формально не отнесенных законодательством к категории "административных правонарушений", квазиадминистративной <1>, причины существования таковой связывает в целом с коренным изменением содержания административно-карательной политики государства, когда законодатель, с одной стороны, изначально стремился персонифицировать административную ответственность <2> и провел тем самым размежевание между административной ответственностью в отраслевом смысле и ответственностью юридических лиц в административном порядке <3>, а с другой стороны, с появлением и усилением роста частного сектора в экономике страны наметил тенденцию к признанию юридических лиц субъектами административной ответственности <4>. Другие авторы объясняют эту тенденцию настоятельной необходимостью государства сосредоточить в своих руках определенные механизмы "административно-правового воздействия на хозяйствующие субъекты, которые перестали находиться в непосредственном государственном ведении и подчинении" <5>. Предполагалось, что федеральный законодатель обеспечит последовательную реализацию намеченной тенденции и решит весь спектр проблем ответственности юридических лиц в административном порядке в рамках единого кодифицированного акта <6>. Однако за рамками действующего КоАП РФ остался солидный пласт мер ответственности, применяемых в административном порядке не только к юридическим, но и к физическим лицам.

<1> См.: Адушкин Ю.С. Новый КоАП Российской Федерации - все ли учтено на стадии доработки? // Журнал российского права. 2000. N 11. С. 37.

<2> Еще в 1961 г. Президиум Верховного Совета своим указом упразднил практику взыскания штрафов в административном порядке с предприятий, учреждений и организаций и запретил отнесение наложенных на должностных лиц штрафов на счет соответствующих учреждений, предприятий и организаций (см.: ВВС СССР. 1961. N 35. Ст. 368).

<3> См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1981 г. N 3942-Х "О порядке введения в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях" // ВВС СССР. 1981. N 8. Ст. 178.

<4> Начиная с 1991 г. был принят ряд законов, установивших для юридических лиц административную ответственность (см., например: Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. N 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" // ВВС РСФСР. 1991. N 16. Ст. 499; Закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" // ВВС РФ. 1992. N 11. Ст. 527; Закон РФ от 17 декабря 1992 г. N 4121-1 "Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства" // ВВС РФ. 1993. N 2. Ст. 58).

<5> Овчарова Е.В. Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц (к проекту Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) // Государство и право. 1998. N 7. С. 14.

<6> Кодекс РСФСР об административных правонарушениях / Вступ. ст. Ю.М. Козлова. М., 1996. С. 2.

В то же время в науке административного права среди ученых до сих пор нет единого мнения по количественно-качественной характеристике существующей в России системы административных наказаний. Например, И.Ш. Киясханов еще до принятия КоАП РФ считал близкими по своей природе к мерам административной ответственности такие, как отзыв, приостановление или аннулирование лицензии у лицензиата, осуществляющего предпринимательскую деятельность, подлежащую лицензированию; запрет на обращение в инстанции за лицензией в течение установленного законом времени, если предыдущая лицензия была аннулирована за допущенное правонарушение <1>. В целом с данной позицией солидарны и другие ученые <2>.

<1> См.: Киясханов И.Ш. Указ. соч. С. 91 - 95.

<2> См.: Чермянинов Д.В. К вопросу об административных наказаниях, применяемых таможенными органами Российской Федерации к нарушителям лицензионно-разрешительной системы в таможенном деле // Юрист. 2003. N 1. С. 20; Морозова Н.А. Административная ответственность юридических лиц: история, теория, практика: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 21.

Свое видение перечня административных взысканий, применяемых в отношении юридических лиц, дает М.П. Петров, включая в него такие меры, как взыскание стоимости; пеня; отзыв или аннулирование лицензии (разрешения); ограничение действия лицензии (разрешения); разделение, выделение юридического лица; лишение специальной правоспособности (отзыв банковской, страховой лицензии); ликвидация структурного подразделения (например, через аннулирование свидетельства о регистрации); отмена государственной регистрации и ликвидация юридического лица, организации <1>. Вместе с тем М.С. Студеникина полагает, что отзыв лицензии нельзя считать административным наказанием, поскольку по своей правовой природе, определяемой целевой направленностью, он является не карательной санкцией, а мерой восстановительного характера или мерой пресечения правонарушения <2>.

<1> См.: Петров М.П. Указ. соч. С. 14 - 15.

<2> См.: Студеникина М.С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами // Административно-правовое регулирование экономических отношений / Отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева. С. 43.

В свою очередь, А.П. Стуканов относил к числу мер административной ответственности обязательные работы, заключающиеся в выполнении лицом, признанным виновным в совершении административного проступка, бесплатных общественно полезных работ в свободное от основной работы или учебы время <1>. Кстати, данное предложение и сегодня, несмотря на правовые условия интеграции нашего государства в Совет Европы, находит поддержку среди ученых <2> и ряда законодателей <3>. Однако такое предложение, заслуживающее внимания и даже полезное в практическом смысле (особенно учитывая современные экономические реалии), вместе с тем не имеет легитимного макрооснования (на международном и конституционно-правовом уровнях) <4>.

<1> См.: Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб., 2000. С. 74.

<2> См.: Васильев В.Н. Административный арест как мера административного наказания: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 10 - 11; Дугенец А.С. Указ. соч. С. 114.

<3> См.: проект Федерального закона N 341774-3 "О внесении дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"; Постановление Волгоградской областной Думы от 22 мая 2003 г. N 6/227 "Об обращении Волгоградской областной Думы к Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации с предложением о внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях".

<4> Дело в том, что согласно Конвенции о защите прав человека и основных свобод обязательный труд допустим исключительно в условиях законного задержания или нахождения лица, совершившего правонарушение, в заключении под стражей (ареста) по решению суда (подп. "а" п. 3 ст. 4). Из этого следует, что предлагаемые к включению в КоАП РФ обязательные работы могут рассматриваться лишь как дополнительное условие отбывания административного ареста, но не как самостоятельный вид административного наказания. См. также: Конвенция Международной организации труда от 25 июня 1957 г. N 105 "Об упразднении принудительного труда" // СЗ РФ. 2001. N 50. Ст. 4649.

Довольно широкий перечень мер квазиадминистративной ответственности был предложен Ю.С. Адушкиным. В него вошли лишение журналиста аккредитации; письменное предупреждение неоднократно в течение года регистрирующего органа учредителю, редакции, главному редактору, последствием вынесения которого может быть прекращение или приостановление деятельности средства массовой информации; решение антимонопольного органа о принудительном разделении (выделении) организации-монополиста; лишение права заниматься определенными видами внешнеэкономической деятельности; запрещение или ограничение отдельных операций на рынке ценных бумаг сроком до шести месяцев; приостановление лицензии и разрешений, а также их лишение (прекращение, отзыв, аннулирование) <1>.

<1> См.: Адушкин Ю.С. Указ. соч. С. 40 - 41.

Вместе с тем обзор доступного массива правовой информации позволяет в общих чертах выделить некоторые из указанных мер, поскольку уровень и качество правового регулирования и степень формальной определенности большинства из них пока

оставляют желать лучшего <1>. Однако оговоримся, что в контексте данного исследования не преследуется цель выявления исчерпывающего круга названных мер: это бесспорно новейшая, архиважная и трудоемкая задача, но отдельного научного исследования. В рамках же данной работы попытаемся лишь выявить наиболее типичные квазиадминистративные наказания и предложить методику определения (выявления) таких мер по ряду содержательных признаков, тем более что в ряде случаев уже при визуальном обзоре вытекает их терминологическое тождество с мерами, закрепленными в КоАП РФ. Что же касается содержания квазиадминистративных наказаний, то и здесь можно наблюдать их не меньшую общность с административным наказанием, но уже лишь при ближайшем (детальном) рассмотрении их в связи с признаками административного наказания.

<1> Возьмем, к примеру, такую меру, как отзыв квалификационного аттестата, которая обозначается рядом ученых близкой к административным наказаниям (см., например: Административная ответственность (часть общая): Учеб. пособие / Под ред. Д.Н. Бахраха. С. 56; Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Указ. соч. С. 208). Однако представление отзыва квалификационного аттестата в качестве карательной санкции имеет ряд объективных трудностей. Во-первых, анализ действующего законодательства показывает, что отзыв квалификационного аттестата в большинстве случаев имеет место по основаниям, не носящим деликтный характер, в частности по медицинским показаниям, ввиду несоответствия лица квалификационным условиям пребывания в той или иной должности и т.д. Даже если и представить гипотетически возможность формулирования нарушений, совершение которых может влечь за собой отзыв квалификационного аттестата, правовые последствия не будут иметь решающего значения для определения социально-трудовых прав предполагаемого нарушителя, поскольку реализация последних носит служебный (внутриорганизационный) характер.

Напомним, что при анализе категориально-понятийной природы административного наказания выделялись следующие его содержательные признаки: это установленная государством мера ответственности; применяется лишь за совершение административного правонарушения; может быть применено только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения; есть кара, которая заключается в обусловленном им лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя; носит личный характер и не должно затрагивать интересы третьих лиц.

Положение о том, что предлагаемые учеными-административистами меры установлены государством, не вызывает каких-либо сложностей по причине их предусмотренности законом. Что же касается их характеристики как мер ответственности, то ее уяснение зависит уже от того, с какими правовыми реалиями связано их применение, каковы содержание и цели применения этих мер. Первичным доказательством природы любых мер ответственности является факт их привязки (причинной связи) к противоправному деянию, которое признается таковым по материальным и формальным соображениям <1>.

<1> Как правильно писал И.Е. Фарбер, "с точки зрения видов ответственности различают... ответственность субъектов права, наступающую прежде всего тогда, когда имеется правонарушение" (Фарбер И.Е. О сущности права / Отв. ред. К.Б. Зейдер. Саратов, 1959. С. 57 - 58).

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое законами об административных правонарушениях установлена административная ответственность. По своему правовому содержанию административное правонарушение выражается в нарушении предписаний публично-правового характера <1>, но не всяком, а лишь таком,

которое по своему характеру и степени ущербности для общественно значимых интересов не отнесено к сфере уголовно-правовой охраны. В то же время следовало бы заметить, что не всякое нарушение правовых установлений может считаться правонарушением ввиду отсутствия ряда объективно присущих последнему признаков. Поэтому в науке административного права традиционно выделяют такие признаки административного правонарушения, как деяние (действие или бездействие), антиобщественный характер, противоправность, виновность, наказуемость <2>. Причем деяние (действие или бездействие) и виновность присущи любому противоправному деянию, а остальные - административному правонарушению и отражают его специфику. При этом указание на природу деяния как административного правонарушения должно быть сформулировано законодателем прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено в законе непосредственно с определением прежде всего состава административного правонарушения как объективной формы выражения его признаков.

<1> Этим административное правонарушение отличается от гражданско-правового деликта, представляющего собой нарушение частноправового характера, что обусловлено частноправовым содержанием отношений, основанных на юридических принципах равенства сторон и договорных началах.

<2> Свое мнение по данному вопросу высказал также и Верховный Суд РФ, указав, в частности, что "в соответствии со ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях... при совершении административного правонарушения присутствуют обязательные признаки: противоправность, виновность и наказуемость" (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 18 апреля 2003 г. N 51-В02-19).

Как видно, не все из указанных требований соблюдаются законодателем, в силу чего мы и имеем картину с квазиадминистративными наказаниями. Например, при проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 119-ФЗ "Об исполнительном производстве" <1> Конституционный Суд РФ признал исполнительный сбор мерой административной ответственности по признаку ее связи с правонарушением, прямо в законе не сформулированным <2>. Между тем, как видно из содержания п. 1 ст. 81 Федерального закона "Об исполнительном производстве", исполнительный сбор взыскивается судебным приставом-исполнителем в случае неисполнения исполнительного документа без уважительных причин в срок, установленный для добровольного исполнения данного документа. Причем административно-правовое содержание такого нарушения вытекает из признания в самом законе того, что само по себе оно посягает на публично-правовой порядок принудительного исполнения судебных и иных актов. Здесь существует легальная основа неравенства сторон, при которой одна сторона (соблюдает непосредственно конституционно значимый публично-правовой интерес государства и общества в осуществлении эффективного правосудия в целях защиты и восстановления нарушенных прав) по отношению к другой (должнику) действует властно-обязывающим образом <3>.

<1> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3591 (утратил силу).

<2> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. N 13-П.

<3> Верховный Суд РФ по данному поводу придерживается следующей правовой позиции. Властно-обязывающий характер отношений, возникающих между судебным приставом-исполнителем и должником в связи с неисполнением последним исполнительного документа без уважительных причин в добровольном порядке в установленный срок, сохраняется и в рамках отношений по взысканию исполнительного сбора, что требует, в свою очередь, соблюдения всех правил производства по делам об административных правонарушениях (см.: Определение Судебной коллегии по

гражданским делам Верховного Суда РФ от 15 февраля 2002 г. N 3-впр02-3 (извлечение) // БВС РФ. 2002. N 10. С. 7 - 8).

Такой же, по сути, подход применим и к налоговым правонарушениям и нарушениям бюджетного законодательства, которые с объективной стороны очерчивают деяния, посягающие на публично-правовой порядок подчинения соответственно налоговой и финансовой дисциплине <1>. В этой связи представляется ошибочным утверждение Д.В. Винницкого по поводу характеристики налогового правонарушения как нарушения дополнительного имущественного обязательства <2>. По-видимому, автор при анализе решений Конституционного Суда РФ не учел ряд других его правовых позиций, обосновывающих публично-правовую природу конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы <3>. Более того, властная (публично-правовая) природа налоговых правоотношений вытекает из непосредственного указания об этом в Налоговом кодексе РФ (далее - НК РФ) и выражается в том числе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения (ст. 2) <4>.

<1> Указание на административно-правовой характер данных видов ответственности встречается как в юридической литературе (см., например: Брызгалин А.В., Берник В.Р., Головкин А.Н. Виды налоговых правонарушений: теория и практика применения. Екатеринбург, 2004. С. 34 - 41), так и в судебной практике высших судебных органов (см., например: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 июля 2001 г. N 6850/00 // ВВАС РФ. 2001. N 11. С. 9).

<2> См.: Винницкий Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб., 2003. С. 313.

<3> См.: решения Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. N 20-П; от 21 декабря 1998 г. N 190-О // ВКС РФ. 1999. N 2. С. 35 - 37; от 5 июля 2002 г. N 203-О // ВКС РФ. 2003. N 1. С. 89 - 93.

<4> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3824.

Необходимая связь мер ответственности с правонарушением, их материальная и процессуальная адекватность последнему предполагают, таким образом, и признание формы государственного порицания (осуждения) в виде определенной меры ответственности, лишь если порицание имеет свое обоснование в правонарушении, связано с ним и является реакцией на него. В определенных случаях и суды придерживаются принципиальной позиции относительно "наказательной" характеристики мер государственного воздействия по их связи с правонарушением. В этой связи интересной и неординарной представляется, например, правовая позиция Конституционного Суда РФ относительно объективной природы мер, применяемых вследствие государственного порицания (осуждения) лица, но непосредственно не носящих в то же время охранительный характер. Например, в своем Постановлении от 21 ноября 2002 г. N 15-П Конституционный Суд РФ пришел к выводу относительно "наказательной" природы такой меры, как лишение гражданина статуса вынужденного переселенца. По признаку того, что такое лишение, оформляемое решением органа миграционной службы (т.е. применяемое в административном порядке), имеет место в связи с фактом осуждения за совершенное преступление (но, заметим, не предусматривается уголовным законом), законодатель, по сути, объективно вменяет ей характер дополнительной меры ответственности <1>.

<1> Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-1 "О вынужденных переселенцах" // Ведомости РФ. 1993. N 12. Ст. 427.

Другим немаловажным признаком всякой меры ответственности является известность того, что она применяется к лицу лишь за виновное совершение им

правонарушения. Связь вины с мерой ответственности является общим признаком и не предопределяет типовой характер юридического воздействия, проявляющегося в конкретной мере. Однако следовало бы презюмировать, что применение мер ответственности к невиновным в совершении правонарушения лицам не только искажало бы социальное назначение самого института юридической ответственности, но и превращалось бы в таком случае из легитимной и легальной реакции на правонарушение в орудие произвола и подавления человеческого достоинства, в свете которых сама деятельность государства утрачивает социальное признание и обоснование. Актуальность принципа виновной ответственности обретает особое значение при регламентации мер публично-правовой ответственности в условиях неравноправия сторон. Именно вследствие этого обязательный учет вины нарушителя имеет характер особой гарантии от произвола преследующей его власти.

Из признания публично-правовой (административной) природы правонарушений, за совершение которых предусматривается применение квазиадминистративных наказаний, следует также вывод о необходимой предусмотренности законодателем вины нарушителя как обязательного условия привлечения и к квазиадминистративной ответственности. Например, вина как общеправовое условие применения названных мер предусмотрена в качестве обязательного элемента составов налоговых правонарушений, но не явствует из характеристики многих других правонарушений (нарушения бюджетного, лесного законодательства, законодательства об экспортном контроле, о средствах массовой информации, об исполнительном производстве и т.д.), за совершение которых предусмотрено наложение квазиадминистративных наказаний. Однако такая реальность несколько не влияет на выводы о необходимости обоснования вины нарушителя при его привлечении к публично-правовой ответственности, которые последовательно проводятся и в практике Конституционного Суда РФ. Конституция РФ, требуя безусловного соблюдения предусмотренных ею гарантий личности и исходя из необходимости обеспечения справедливости соответствующих ограничений, их соразмерности защищаемым конституционным ценностям, предполагает установление публично-правовой ответственности лишь за виновное деяние <1>. Отсутствие же вины при нарушении обязательств в публично-правовой сфере является одним из обстоятельств, исключающих применение санкций, поскольку свидетельствует об отсутствии самого состава правонарушения <2>. Причем указанные правовые позиции Конституционного Суда РФ в равной мере относятся к физическим и юридическим лицам.

<1> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. N 11-П.

<2> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. N 1-П.

Таким образом, квазиадминистративные наказания находятся (должны находиться) в непосредственной связи с условием об их уместности лишь к ситуациям виновного нарушения публично-правовых установлений государства. Такой подход предполагает к тому же не только учет принципа виновной ответственности, но и четкую дифференциацию законодателем критериев и форм вины правонарушителя - физического лица, особенности вины правонарушителя - юридического лица, а также адекватные их характеру степень и качество правоограничительного воздействия, что влияет уже не на общую (административно-правовую) суть мер ответственности, а на их классификацию по ряду родовидовых признаков.

Пожалуй, одним из определяющих и в то же время отличительных признаков любых мер публично-правовой ответственности является качественное и количественное содержание их правоограничений, т.е. признак их содержательной обусловленности карой. Как уже указывалось ранее, правоограничительный потенциал присущ не только мерам публично-правового содержания. Правоограничения несут в себе и гражданско-правовые санкции. Однако правоограничения последних в отличие от карательных

санкций эквивалентны вреду, нанесенному нарушителем правоотношениям, что и позволяет именовать такие санкции восстановительными <1>. Что же касается карательных санкций, то их содержание выходит за рамки возмещения вреда и аккумулирует в себе превосходящие сумму такого возмещения правоограничения, которые по своему характеру не однородны содержанию противоправного деяния <2> и переходят в сферу наказания.

<1> Причем оговоримся, что восстановительный эффект гражданско-правовых санкций не обязательно заключается в наложении на нарушителя лишь имущественных обременений. Эквивалентность не однородность, она может обходиться использованием переходящих (свободно поддающихся имущественной оценке) нематериальных категорий возмещения вреда.

<2> Однородный с нарушением характер мер ответственности хорошо известен древнерусскому праву и его принципу талиона. Возмездие с древних времен иногда принимали за справедливое основание наказания. В самой мести видели имманентное человеку чувство справедливости, вполне инстинктивное, не ведающее границ и не руководствующееся другим принципом, кроме уравнивания мести, с тем злом, которое вызвало ее (см.: Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Т. 12. С. 867).

Современная правовая мысль выработала доктринально обоснованную позицию относительно природы карательных мер ответственности, подразделив их на группы в зависимости от степени суровости правоограничений. Применительно к административным наказаниям кара выражается в причинении нарушителю обусловленных правоограничением страданий, не превышающих уровень уголовной кары, традиционно определяемый уголовным законом. Если обратимся к квазиадминистративным наказаниям, то сделаем однозначный вывод об отсутствии у них характера уголовного наказания. В то же время их нельзя отнести к восстановительным санкциям, поскольку по своему содержанию они представляют собой возложение на нарушителя обременений публично-правового значения с тем, чтобы в административном порядке подвергнуть ограничениям его правовой статус для целей исправления, частной и общей превенции, причем их применение не обусловлено совершением нарушителем реабилитирующих его действий. И наконец, карательный характер квазиадминистративных наказаний аргументирован также тем, что все они (за исключением штрафа) предусматривают в своем содержании режим длящегося правоограничения. В принципе одномоментное изъятие права не может считаться мерой ответственности, поскольку такая мера будет носить не карательный, а пресекающий характер в целях принуждения к соблюдению (выполнению) условий, обязательств, обязанностей из публично-правовых отношений, но в то же время без установления срока действия таких изъятий представлять собой чрезмерное и несоразмерное ограничение прав в силу их абсолютного и бессрочного исключения из правового статуса субъекта отношений. Что же касается штрафных (карательных) санкций, то их размер определяется в виде фиксированного денежного выражения, что, в свою очередь, исключает возможность установления правоприменителем в конкретной ситуации эквивалента между величиной причиненного правонарушением ущерба и размера имущественной санкции. Кроме того, такие штрафы сами по себе не идут в счет удовлетворения частных интересов (т.е. интересов тех лиц, которым действиями (бездействием) нарушителя был причинен вред), а зачисляются в бюджет и во внебюджетный фонд, средства которых находятся в государственной собственности.

Таким образом, квазиадминистративные наказания по своему характеру, как и административные наказания, являются карательными, т.е. предусматривают превалирующие над вредом, причиненным правонарушением, ограничения правовых возможностей нарушителя. Сами правоограничения для целей их карательной

характеристики имеют длящиеся (в то же время срочные) и фиксированные в количественном плане параметры.

Квазиадминистративные наказания имеют, как и всякие меры государственного принуждения (и административные наказания, в частности), личный характер. Личный характер таких мер обусловлен легальной ограниченностью вмешательства органов государства при осуществлении государственно-властного преследования в правовой статус граждан и их объединений, в том числе по кругу лиц. Различное, даже публично-правовое вмешательство должно быть жестко выборочным, а не всеобщим. Такие требования имеют общеправовой характер и в силу этого актуальны и для исследуемых мер ответственности. Ну а о личном характере квазиадминистративных наказаний говорит прежде всего тот факт, что их бремя в отличие от гражданско-правовых санкций не перекладывается на других лиц. В качестве основания применения этих наказаний предусматривается поведенческий акт физического лица и деятельность юридического лица, причем они несут такую ответственность только за то противозаконное деяние, которое было совершено ими лично. Личный характер таких мер предопределяется также содержанием общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования соответствующего закона, и кругом их участников.

Проведенный раздельный анализ признаков квазиадминистративных наказаний содержателен лишь в общем плане и условен, так как не один признак, а их система, взаимообусловленность и взаимосогласованность способны в большей степени раскрыть природу определенной группы мер ответственности. Квазиадминистративным наказаниям присущи все материальные (сущностные) признаки административного наказания постольку, поскольку, во-первых, они применяются в случае совершения правонарушения, во-вторых, они применяются уполномоченными административно-юрисдикционными органами и их должностными лицами принудительно, в-третьих, они имеют фиксированное, установленное законом материальное или нематериальное выражение и, в-четвертых, их применение связано с удовлетворением публично-правовых, а не частных интересов.

Таким образом, квазиадминистративные наказания в большей степени согласуются с этими признаками, но их включение в КоАП РФ возможно и необходимо на основе правовой аналогии, возможности которой для целей данного исследования представляются очевидными. Трудности же, с которыми может столкнуться всякий исследователь природы квазиадминистративных наказаний, носят производный от реалий законодательного регулирования характер, они формальны и не представляют собой непреодолимых преград.

По вопросам установления и сравнительного анализа мер административной ответственности показательным может быть и опыт ряда зарубежных стран. Вместе с тем считаем возможным определиться, в чем именно и в какой мере опыт законодательного регулирования и применения мер административной ответственности в зарубежных странах может быть полезен для нашего государства. Известно, что административная сфера деятельности государственных институтов всегда и по большей части развивалась по присущему государству "сценарию". Это вполне объясняется тем, что из всех сфер деятельности и отраслей правового регулирования государств наиболее автономной (менее подверженной межгосударственной интеграции, заимствованию) считалась, считается и будет считаться именно административная (исполнительно-распорядительная). Но даже и те страны, где административное регулирование развито, не всегда могут быть показателем в силу простого отсутствия в их правовых системах административно-деликтного законодательства. Таким образом обстоит дело в США, Канаде и ряде других стран англосаксонской правовой семьи. В ряде стран Европы наблюдается процесс постепенного "поглощения" административно-деликтных отношений уголовно-правовыми.

Что касается соизмерения законодательства государств - бывших республик СССР, устанавливающего административную ответственность, отметим, что национальная (российская) система административных наказаний является в целом и относительно этих республик в частности более устойчивой. В связи с этим несомненно то, что Россия не должна прибегать к игнорированию имеющихся прежде всего в экстерриториальном пространстве национальных достижений административно-деликтного регулирования, учитывая тем самым общность геополитических и правовых интересов сопредельных с ней государств. Именно поэтому считаем, что в КоАП РФ могут и должны существовать меры юридической ответственности, административно-правовой характер которых не признан лишь по формальным соображениям, и в этом как раз показателен опыт ряда стран - участниц СНГ <1>.

<1> Подробнее об этом см.: Максимов И.В. Система административных наказаний: понятие и признаки // Государство и право. 2005. N 4. С. 24 - 26.

В действующем КоАП РФ система административных наказаний должна быть дополнена (в том числе посредством включения в характеристику существующих видов административных наказаний) такими мерами, как предупреждение; штраф; лишение специального права, предоставленного юридическому лицу; принудительное прекращение деятельности или принудительная ликвидация юридического лица либо его обособленного подразделения.

Однако, как следует предположить, отнесение к видам административных наказаний вышеперечисленных мер бесспорно повлечет за собой *mutatis mutandis* ряд совокупных поправок в КоАП РФ. Например, включение предупреждения потребует дополнительной деликтации деяний, т.е. включению в Особенную часть КоАП РФ тех действий (бездействия), с которыми ныне действующее законодательство связывает применение таких мер. Включению же в КоАП РФ таких мер административной ответственности, как штраф, лишение специального права, предоставленного юридическому лицу, принудительное прекращение деятельности или принудительная ликвидация юридического лица либо его обособленного подразделения, будут сопутствовать более существенные поправки, начиная от изменения количества видов административных наказаний, качественных характеристик существующих мер административной ответственности и заканчивая пересмотром ряда условий назначения и исполнения административных наказаний. Рассмотрим каждую из этих ситуаций отдельно.

Формулируя характер и условия применения такой меры, как предупреждение, законодатель в ряде случаев придает ей то карательное (как это имеет место, например, в КоАП РФ), то чисто профилактическое значение <1>, что является немаловажным для целей раскрытия природы указанной меры в каждой конкретной ситуации (как ее установления в законодательстве, так и правореализации). Иногда же определение характера предупреждения требует дополнительных доктринальных усилий либо вообще не представляется возможным в силу "скудного" его выражения в самом законе. Отсюда в рамках данного исследования задача выявления карательной природы некоторых мер, именуемых в законодательстве предупреждением, ставится в зависимость от ряда формальных условий, анализ которых позволяет прийти к более объективному результату. Рассмотрение федеральных законов, устанавливающих предупреждение и формулирующих его характер и целевую направленность неотчетливым образом <2>, показало, что применение предупреждения является, в частности, промежуточным, не исключаящим в рамках взаимосвязанных процедур наступление более суровых правовых последствий. Таким образом, законодательство вводит предупреждение в качестве обязательного элемента единой процедуры административного воздействия, что уже говорит о самодостаточности этой меры. По существу же вынесение предупреждения в описываемых законодательством случаях в адрес какого-либо объединения граждан

выступает профилактической мерой, которая призвана побудить данное объединение к добровольному исправлению допущенных нарушений, способствовать выполнению им законных обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию в процедуре применения административного воздействия. Вместе с тем предупреждение как карательная санкция встречается и за пределами КоАП РФ, когда налицо все признаки противоправного проявления, связанного с последствиями итогового характера в виде предупреждения, выражающего самостоятельную меру ответственности <3>. Для целей сохранения карательного назначения включение такого предупреждения в КоАП РФ видится допустимым одновременно с деликтацией правовых оснований, с наличием которых законодатель связывает наступление подобных негативных последствий.

<1> См., например: подп. 1 и 2 п. 1 ст. 37 Федерального закона от 7 июля 2003 г. N 126-ФЗ "О связи" (СЗ РФ. 2003. N 28. Ст. 2895); абз. 2 п. 7 ст. 38 Федерального закона от 26 марта 2003 г. N 35-ФЗ "Об электроэнергетике" (СЗ РФ. 2003. N 13. Ст. 1177).

<2> См.: ч. 3 ст. 85 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" (СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2710); п. 4 ст. 12 Федерального закона от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" (СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 171).

<3> См.: абз. 2 ст. 282 Бюджетного кодекса РФ (СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823); ч. 1 ст. 16.1 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" (ВС РФ. 1992. N 7. Ст. 300).

Штраф как мера ответственности известна почти всему законодательству, устанавливающему те или иные виды юридической ответственности. Объем применяемых на данный момент в России штрафов свидетельствует об отсутствии у законодателя четкой позиции относительно отраслевой дифференциации таких мер. Вследствие этого мы и имеем такое разнообразие штрафных санкций, отраслевая мотивация которых далеко не безупречна. Вопрос об административно-деликтной природе оснований применения указанных мер уже был предметом отдельного анализа в рамках данного параграфа, однако рассматриваемая правовая ситуация нуждается в специального рода оговорке.

Дело в том, что по смыслу ст. 395 ГК РФ гражданско-правовая ответственность может наступить и за нарушение некоего публично-правового обязательства, поскольку п. 3 ст. 2 ГК РФ допускает применение гражданского законодательства к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении. Вместе с тем применимость гражданского законодательства к названным отношениям должна определяться исходя именно из прямого указания на то в законе. Отсюда следует, что отсутствие указания в законе не лишает эти отношения административно-деликтного содержания, а применимость к ним гражданского законодательства не вытекает ни из общих норм о возмещении вреда, причиненного противоправным поведением, ни тем более из аналогичных конституционных положений. Тем самым приложение ГК РФ к конкретному спору, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, зависит от того, являются ли спорные имущественные правоотношения гражданско-правовыми, а нарушенное обязательство - денежным, а если не являются, то имеется ли указание законодателя о возможности их применения к этим правоотношениям <1>. Анализ же ряда актов налогового, банковского, валютного и иного законодательства, регламентирующего отчасти и имущественные правоотношения (в части применения штрафов), основанные на административном подчинении <2>, показывает, что в этих случаях законодатель не дает каких-либо четких указаний о применении к ним норм гражданского законодательства, а значит, относит регулирование этого вопроса к сфере административного регулирования.

<1> См.: решения Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2002 г. N 30-О // ВКС РФ. 2002. N 4. С. 52 - 54; от 19 апреля 2001 г. N 99-О.

<2> См.: п. 1 ч. 2 ст. 74 Федерального закона от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790).

Административно-наказательная характеристика данных штрафов вытекает из тех же правовых позиций, которые были высказаны относительно такого квазиадминистративного наказания, как предупреждение. Между тем представляется, что административная формализация и деликтация оснований применения штрафных санкций являются в большей степени принципиальными в той мере, в какой это не изменяет существенным образом заложенный ныне действующим законодательством механизм определения кратного выражения их величины. Отсюда следует, что включение в КоАП РФ таких штрафных санкций требует по меньшей мере дополнительного их выражения в величине, кратной процентному отношению: к неуплаченной сумме налогов; сумме налогов, подлежащей перечислению в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд); доходу, полученному незаконно за определенный период; размеру оплаченного уставного капитала. Также целесообразным представляется определение размера отдельных штрафных санкций в твердой денежной сумме. В качестве не менее существенного при применении штрафов считаем к тому же и сохранение преимущественно судебного порядка их наложения <1>.

<1> Правовая позиция по данному вопросу будет высказана более обстоятельно при рассмотрении проблемы применения административного штрафа как меры административного наказания.

Особо следует рассмотреть дополнение перечня видов административных наказаний такой мерой, как лишение специального права, предоставленного юридическому лицу, учитывая, что ее определение в общем аналогично существующему в КоАП РФ понятию лишения специального права. С точки зрения системы действующего законодательства и накопленного правоприменительной практикой опыта указанное лишение может назначаться на срок от трех месяцев до трех лет либо быть бессрочным. Лишение специального права, предоставленного юридическому лицу, как мера административной ответственности должно применяться в судебном порядке без каких-либо изъятий. Само же лишение специального права может выражаться в виде (форме): лишения права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств; права заниматься отдельными видами лицензируемой деятельности <1>; права пользования отдельными объектами окружающей природной среды <2>. Однако в некоторых правовых источниках обращает на себя внимание тот факт, что данные виды специальных прав формулируются в качестве обособленных (самостоятельных) мер юридической ответственности. В действующем законодательстве ряда государств - членов СНГ в перечне мер административной ответственности обособленно закрепляется такая мера, как лишение лицензии (разрешения) на определенный вид деятельности. Мы не пошли по такому пути, так как это представляется ошибочным, исходя из следующих соображений. Во-первых, было бы правильнее эту меру называть лишением права заниматься отдельными видами лицензируемой деятельности, поскольку лишение лицензии не выражает саму карательную суть такой меры, а является вопросом во многом формальным. Во-вторых, такое право, как реализуемое в особом разрешительном порядке, бесспорно, относится к числу специальных прав, определяющих публично-правовое значение как самого вопроса, лежащего в основе правового интереса, так и правоспособности юридического лица в целом <3>. Таким образом, выделять это право из системы специальных прав, а тем более противопоставлять ей нет смысла, хотя

различными здесь могут быть количественные характеристики (например, сроки лишения отдельных видов специальных прав), что составляет уже дискрецию законодателя.

<1> См.: подп. 1 п. 2 ст. 65 Воздушного кодекса РФ (СЗ РФ. 1997. N 12. Ст. 1383).

<2> См.: п. 1 ч. 3 ст. 10 Водного кодекса РФ (СЗ РФ. 2006. N 23. Ст. 2381); п. п. 2, 3 и 8 ч. 2 ст. 20 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах" (Ведомости РФ. 1992. N 16. Ст. 834).

<3> Исходя именно из этих соображений административно-наказательная характеристика принудительного лишения банковской лицензии, встречающаяся в ряде юридических источников (см.: Гейвандов Я.А. Юридическая ответственность кредитных организаций за нарушения федерального банковского законодательства // Государство и право. 2005. N 9. С. 49 - 50), возможно, и представляется важной, но не может проводиться в отрыве от общего понимания административной правоспособности юридического лица.

Не менее важным для целей дальнейшего реформирования системы административных наказаний представляется включение в нее такой меры юридической ответственности <1>, как принудительное прекращение деятельности или принудительная ликвидация юридического лица либо его обособленного структурного подразделения. В настоящее время она закрепляется рядом федеральных законов, регламентирующих деятельность объединений граждан, созданных для достижения как коммерческих, так и некоммерческих целей. Административно-наказательная характеристика такой меры вытекает прежде всего из того, что основание ее применения представляет собой нарушение нормы административно-правового содержания, имеющее публично-правовое значение. В то же время прекращение деятельности юридического лица следует отличать от ликвидации юридического лица либо его обособленного структурного подразделения.

<1> См.: подп. "а", "б" и "е" п. 3 ст. 41 и подп. "а", "б" и "г" п. 3 ст. 42 Федерального закона от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях" (СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950).

Если прекращение деятельности юридического лица означает лишь принудительное лишение организации статуса юридического лица (а сама она продолжает функционировать в качестве объединения граждан), то ликвидация юридического лица влечет его принудительное прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам, а равно его прекращение и как объединения граждан. Что же касается обособленного структурного подразделения юридического лица, то к нему применяется указанная мера в части принудительной ликвидации, а прекращение деятельности оказывается неприменимым как в формальном, так и материальном (содержательном) смысле. Карательная природа указанной меры не вызывает принципиальных сомнений, хотя само ее применение в не меньшей части сопряжено с имущественными вопросами, регулируемым гражданским законодательством. Следовательно, как степень суровости, так и характер ограничиваемых ею прав и свобод человека и гражданина, а также затрагиваемый круг корпоративных интересов предполагают исключительно судебный порядок ее применения к юридическим лицам. При этом надлежит учитывать, что принудительная ликвидация в ее правовом смысле является высшей санкцией по сравнению с иными мерами ответственности, предусмотренными административным законодательством в отношении юридических лиц.

Отсюда также следует, что не менее существенное значение имеют вопросы законодательной деликтации оснований применения названной санкции. Во-первых, особенность данной меры в отличие от других случаев принудительного прекращения деятельности или принудительной ликвидации юридического лица либо его

обособленного структурного подразделения (а равно любого их прекращения либо ликвидации) заключается в том, что она применяется за нарушение обязательств, вытекающих не из договора, а из юридически властного одностороннего установления. Во-вторых, такая деликтация может признаваться надлежащей лишь постольку, поскольку предполагается, как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, что указанная мера не может быть назначена по одному лишь формальному основанию неоднократности нарушений законодательства, а должна применяться в соответствии с общеправовыми принципами юридической ответственности и быть соразмерной допущенным юридическим лицом нарушениям и вызванным им последствиям <1>. Таким образом, применение, скажем, административного наказания в виде принудительного прекращения деятельности или принудительной ликвидации юридического лица либо его обособленного структурного подразделения можно признать допустимым лишь тогда, когда применение менее суровых мер не сможет обеспечить достижение целей наказательного воздействия.

<1> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. N 14-П // СЗ РФ. 2003. N 30. Ст. 3102.

Что касается вопроса о целях рассматриваемой меры, то здесь затрагивается, по существу, проблема эффективности принудительной ликвидации юридического лица либо его структурного подразделения, но уже не только как административного наказания, а вообще и в том виде, в каком они существуют на данный момент. Однако превентивный потенциал данной меры имеет смысл прежде всего в общем аспекте предупреждения совершения административных правонарушений другими лицами, тогда как частная превенция достигается уже тем, что лицо, подвергнутое принудительной ликвидации, несет ряд как организационных, так и материальных убытков. В то же время решение проблемы эффективности частного предупреждения связано с рядом дополнительных аспектов регулирования, которые прямо зависят от позиции законодателя. В свете появления в КоАП РФ санкции в виде административного приостановления деятельности необходимость придания преемственности административно-карательного воздействия в аспекте всей системы административных наказаний видится тесно связанной именно с данным квазиадминистративным наказанием.

На основе изложенного возможно более полно представить систему административных наказаний как обеспечивающую качество сравнительной суровости и последовательность в рамках этой системы карательного воздействия на административную деликтность. Учитывая существующий перечень административных наказаний, закрепленных в КоАП РФ, и рассмотренные выше квазиадминистративные наказания, считаем, что за совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие меры административной ответственности: предупреждение; административный штраф; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; лишение специального права, предоставленного юридическому лицу; дисквалификация; административное приостановление деятельности; принудительное прекращение деятельности или принудительная ликвидация юридического лица либо его обособленного структурного подразделения; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; административный арест. Причем в отношении юридического лица могут применяться предупреждение, административный штраф, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного юридическому лицу,

административное приостановление деятельности, принудительное прекращение деятельности или принудительная ликвидация юридического лица либо его обособленного структурного подразделения, а в отношении физического лица - все административные наказания, кроме лишения специального права, предоставленного юридическому лицу, принудительного прекращения деятельности или принудительной ликвидации юридического лица либо его обособленного структурного подразделения.

Собственный опыт участия в разработке законопроектов также подтверждает необходимость переоценки многих аспектов проблем обнаружения квазиадминистративных наказаний. Поэтому в заключение скажем, что ответ на поставленные в рамках рассмотренной проблемы вопросы может дать только законодатель, от деятельности которого во многом и зависят реальность таких мер, качество их регламентации и применения.

Глава V. ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ, УСЛОВИЯ И ПОРЯДОК ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

§ 1. Предупреждение как мера административного наказания

Мера любой юридической ответственности выражается санкцией, являющейся по своей логической природе нормативным определением меры государственного принуждения, применяемой в случае правонарушения и содержащей его итоговую правовую оценку. В свою очередь, административная ответственность выражается в наступлении для правонарушителя таких отрицательных последствий (в виде административных санкций), характер и содержание которых предопределяются конкретными целями административного принуждения. Установленный административно-деликтным законом перечень административных наказаний начинается с предупреждения как наиболее ограниченного вида административного вмешательства в правовой статус личности.

Как мера административной ответственности предупреждение известно отечественному законодательству с середины 50-х гг. XX в. Впервые предупреждение как мера административного взыскания было закреплено Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 28 июня 1926 г. "Об издании местными исполкомами и городскими Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке" <1>, которым за нарушение обязательных постановлений допускалось применение также таких взысканий, как штраф и принудительные работы. Само же предупреждение применялось в административном порядке в случае, если правоприменитель приходит к выводу о незначительности нарушения, нецелесообразности применения штрафа либо принудительных работ, недостаточной осведомленности нарушителя и т.п.

<1> СУ РСФСР. 1926. N 39. Ст. 304.

Постепенно предупреждение как мера административного взыскания получает широкое применение в практике административного воздействия на лиц, совершивших незначительные административные правонарушения, для целей показательности гуманизации административно-наказательной политики социалистического государства в годы послереволюционного строительства. При формулировании на достаточно абстрактном уровне составов административных правонарушений законодатель зачастую формулировал санкцию соответствующей статьи с указанием на целый ряд недифференцированных административных взысканий, ориентируя тем самым правоприменителя на широкий выбор альтернативных средств административно-карательного воздействия. Например, при установлении административной

ответственности нанимателей по обязательным постановлениям, издаваемым Народным комиссариатом труда РСФСР, предусматривалось, что за их нарушение в случаях, когда такие нарушения не влекли за собой тяжелых последствий для трудящихся и не являлись повторными, Народный комиссариат труда РСФСР мог устанавливать следующие виды административных взысканий: за нарушения, совершаемые в городах и промышленных предприятиях, находящихся вне городов (предупреждение; штраф не свыше 100 руб.; принудительные работы на срок до одного месяца); за нарушения, совершаемые в сельских местностях (предупреждение, штраф не свыше 10 руб.; принудительные работы на срок до двух недель <1>).

<1> См.: ст. 2 Постановления СНК РСФСР от 27 апреля 1928 г. "Об административной ответственности нанимателей по обязательным постановлениям, издаваемым Народным комиссариатом труда РСФСР".

Предупреждение как мера административной ответственности фигурировало и в уголовном законодательстве. Как реакцию на нарушение правил, охраняющих народное здоровье, общественную безопасность и порядок, Уголовный кодекс РСФСР 1926 г. предусматривал предупреждение или принудительные работы на срок до одного месяца или штраф до 100 руб., налагаемые в административном порядке, за "нарушение обязательных постановлений местных органов власти, издаваемых ими в пределах установленной законом компетенции, а равно постановлений, приказов и инструкций отдельных ведомств, издаваемых по уполномочиям законодательных органов, если в них специально оговорено право на установление административных взысканий" <1>.

<1> СУ РСФСР. 1926. N 80. Ст. 600.

На распространенность использования в то время предупреждения как меры административного взыскания указывает и Д.Н. Бахрах <1>, приводя статистические данные, опубликованные в 1929 г. в специальной юридической литературе. Уже в 1927 г. было предупреждено 2,3% всех виновных (привлеченных к административной ответственности), а в 1928 г. - 4,8%. Хотя, как писала О.М. Якуба, в течение ряда лет рассматриваемая мера применялась в административной практике очень редко, что "свидетельствовало о недооценке средств морального воздействия" <2>. Нам трудно согласиться с последним утверждением, поскольку в дальнейшем в общем ряду со штрафом и принудительными работами оказалось и предупреждение как часто соотносимая с ними мера административного воздействия. В частности, в ст. 2 Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 30 апреля 1928 г. "Об ограничении наложения взысканий в административном порядке" устанавливалось, что наложение в административном порядке взысканий в виде штрафов, принудительных работ или предупреждений допускалось исключительно в случаях, если эти взыскания: прямо установлены законодательством Союза ССР, законодательством РСФСР, а равно законодательством автономных республик; установлены инструкциями и постановлениями ведомств Союза ССР и РСФСР в случаях и пределах, определяемых законом; установлены обязательными постановлениями местных исполнительных комитетов, советов, революционных комитетов и других соответствующих им местных органов в случаях и пределах, определяемых законом.

<1> См.: Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Дис. ... д-ра юрид. наук. Пермь, 1971. С. 380.

<2> Якуба О.М. Административная ответственность по советскому праву в свете дальнейшего усиления охраны прав личности: Дис. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1963. С. 144.

Отечественному законодательству предупреждение было известно и как взыскание, налагаемое в дисциплинарном порядке, за нарушение внутриорганизационных (локальных) правил. Например, за "бесхозяйственное и нерадивое отношение к общественному имуществу, за невыход без уважительных причин на работу, за недоброкачественную работу и за другие нарушения трудовой дисциплины и устава" правление сельскохозяйственной артели имело право налагать на виновных такие взыскания, как: "переделать недоброкачественную работу без начисления трудодней, предупреждение, выговор, порицание на общем собрании, занесение на черную доску, штраф в размере до 5 трудодней, перемещение на низшую работу, временное отстранение от работы" <1>.

<1> Пункт 17 Примерного устава сельскохозяйственной артели, утвержденного Постановлением СНК СССР и ВКП(б) от 17 февраля 1935 г. (СЗ СССР. 1935. N 11. Ст. 82).

Вместе с тем нормативный характер предупреждения в социалистический период свидетельствовал о том, что данная мера выполняла профилактическую роль, как бы предвзявая собой применение к лицу в случае повторного им нарушения аналогичных административно-властных предписаний более сурового не только административного взыскания, но и уголовного наказания <1>. Кроме того, предупреждение как мера административной ответственности регламентировалось в системной связи со штрафом, выполняя таким образом функцию альтернативы последнему в тех случаях, когда, исходя из внутреннего убеждения правоприменителя, применение предупреждения является достаточным для достижения целей исправления правонарушителя при незначительности нарушения. Такие характер и назначение предупреждения в системе мер административно-властного воздействия сохранялись за ним вплоть до последнего изменения административно-деликтного законодательства <2>. Принятые в 1980 г. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях впервые закрепили в рамках единого правового регулирования систему административных взысканий, к числу которых было отнесено и предупреждение. По такой же схеме регулирования пошел и республиканский законодатель, приняв в 1984 г. КоАП РСФСР. Вместе с тем ни союзный, ни республиканский кодифицированные законы не давали четкого определения предупреждения как меры административного взыскания, делая лишь указание на форму и способы его фиксации.

<1> См., например: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 1 октября 1971 г. "Об усилении ответственности за распространение венерических заболеваний" // ВВС СССР. 1971. N 40. Ст. 392.

<2> См., например: Указы Президиума Верховного Совета СССР от 27 марта 1965 г. "Об административной ответственности должностных лиц за расточительное расходование электрической и тепловой энергии" // ВВС СССР. 1965. N 13. Ст. 166; от 25 апреля 1974 г. "Об усилении борьбы с наркоманией" // ВВС СССР. 1974. N 18. Ст. 275; от 10 мая 1979 г. "Об административной ответственности за нарушение правил охраны магистральных трубопроводов" // ВВС СССР. 1979. N 20. Ст. 369.

Впервые же понятие предупреждения именно как меры административной ответственности было дано в КоАП РФ, хотя сам характер такой меры ответственности не изменился. В нем предупреждение определяется как мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица и выносимая в письменной форме (ст. 3.4 КоАП РФ).

Определяя предупреждение как вид административного наказания, законодатель оценивает его как меру ответственности за совершение административного правонарушения в ряду с другими административными наказаниями. Следовательно, как

и другим мерам административной ответственности, предупреждению присущи соответствующие признаки административно-властного принуждения.

Публично-правовое содержание предупреждения обусловливается тем, что данная мера административного наказания применяется властно-обязывающим образом, т.е. властным субъектом государства (органом государства, его должностным лицом), полномочным налагать административные наказания, к физическим или юридическим лицам как субъектам, находящимся в рамках (условиях) административной ответственности в состоянии подчинения.

Будучи выраженным в законе, предупреждение рассматривается государством как итоговая негативная реакция на деяние, признаваемое и характеризующееся как административное правонарушение, т.е. противоправное, виновное, общественно вредное действие (бездействие) физического или юридического лица, преследуемое административно-деликтным законом под угрозой административного наказания. Как санкция за совершение административного правонарушения предупреждение предусматривается 62 статьями Особенной части КоАП РФ, включающими 78 составов административных правонарушений.

Административно-деликтный закон, не делая исчерпывающего указания на то, кем конкретно применяется предупреждение, исходя из общих принципов производства по делам об административных правонарушениях, закрепил, по сути, правомочие налагать предупреждение за органами и должностными лицами, уполномоченными в соответствии с законом рассматривать дела об административных правонарушениях, за совершение которых предусматривается данное административное наказание. Таким образом, предупреждение применяется широким кругом органов административной юрисдикции, в том числе судами. По сводным статистическим данным, доля лиц, подвергнутых предупреждению только в судебном порядке, составила: в 2000 г. - 1,6%, в 2001 г. - 1,1 <1>, в 2002 г. - 1,3 <2>, в 2003 г. - 0,9 <3>, в 2004 г. - 0,7 <4>, в 2005 г. - 0,6 <5> и в 2006 г. - 0,9% <6>. Отсюда видно, что суды редко прибегают к применению данного административного наказания, и это связано с ограниченным числом составов административных правонарушений, предусматривающих санкцию в виде предупреждения, а также с широким спектром административных наказаний, налагаемых в судебном порядке.

<1> То есть соответственно в 2000 г. - 26,0 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным взысканиям, - 1540 тыс. лиц, а в 2001 г. - 15,16 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным взысканиям, - 1376,5 тыс. лиц (см.: Судебная статистика за 2001 год // Российская юстиция. 2002. № 8. С. 69 - 70).

<2> То есть 23,4 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 1741,9 тыс. лиц (см.: Работа судов в Российской Федерации в 2002 году // Российская юстиция. 2003. № 8. С. 76 - 78).

<3> То есть 24,9 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 2819,7 тыс. лиц (см.: Работа судов Российской Федерации в 2003 году // Российская юстиция. 2004. № 4. С. 74 - 75).

<4> То есть 21,3 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3174,4 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2004 году // Российская юстиция. 2005. № 6. С. 39, 41).

<5> То есть 21,7 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3493,0 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2005 году // Российская юстиция. 2006. № 10. С. 67, 69).

<6> То есть 37,1 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 4086,1 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2006 году // Российская юстиция. 2007. N 5. С. 69, 71).

Предупреждение, как и другие виды административных наказаний, носит личный характер, т.е. применяется к конкретному физическому или юридическому лицу, совершившему административное правонарушение, не затрагивая интересы других (третьих) лиц. При этом указанная мера административной ответственности может применяться лишь за виновное совершение административного правонарушения. При отсутствии вины применение к лицу даже такого мягкого вида административного наказания, как предупреждение, не может признаваться согласованным с требованием недопустимости умаления человеческого достоинства или нанесения вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ).

Предупреждение и по своим последствиям ничем не отличается от других видов административных наказаний, поскольку означает привлечение субъекта к административной ответственности со всеми вытекающими отсюда юридическими последствиями. С применением предупреждения наступает срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Так называемое состояние административной наказанности длится в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения, т.е. со дня вручения под расписку физическому лицу или направления копии указанного постановления законному представителю физического лица или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено.

По своему содержанию предупреждение как административное наказание представляет собой карательную санкцию исключительно морального характера, поскольку выражается, по сути, в официальном (от имени государства) и легальном причинении правонарушителю морального вреда. Но традиционно по сравнению с другими административными наказаниями доза карательного воздействия в таком предупреждении минимальна, и оно в большей мере носит воспитательно-превентивный характер, поскольку его вынесение является по преимуществу профилактической мерой, которая призвана побудить правонарушителя к добровольному исполнению нарушенной им же обязанности, способствовать выполнению им правовых обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для правонарушителя в контексте последовательного усиления административно-властного воздействия. Профилактическая направленность такого предупреждения сближает его с административно-предупредительными мерами, предшествующими правонарушению.

Вместе с тем предупреждение, результат применения которого является все же определяющим для прав нарушителя, по всей видимости, может повлечь серьезные для нарушителя ограничения морального характера, поскольку карательная составляющая данного административного наказания усиливается прежде всего такими факторами, как применение предупреждения в связи с административным правонарушением и наступление ввиду такого применения состояния административной наказанности в течение определенного законом срока. Например, в соответствии с КоАП РФ повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, в течение которого лицо считается подвергнутым такому наказанию, отнесено к обстоятельствам, отягчающим административную ответственность (п. 2 ч. 1 ст. 4.3). Таким образом, следует учитывать в качестве существенно негативного аспекта в контексте предупреждения душевную подавленность правонарушителя от ожидания более сурового административного наказания в тех случаях, когда его применение является вполне вероятным в случае совершения нового

административного правонарушения, и с учетом того, что предупреждение как менее строгий вид административного наказания не смогло обеспечить достижение целей административного наказания.

Как и всякая мера властного воздействия, предупреждение имеет свой объект легального посягательства, и, как следует из вышеизложенного, в качестве такого объекта выступают в основном такие личные неимущественные права и нематериальные блага, как достоинство личности и деловая репутация. Отсюда ярко выраженный психологический характер рассматриваемой меры административной ответственности обуславливается властно-обязывающим и коррелирующим воздействием на ослабленные общественные установки личности правонарушителя посредством государственного порицания. Следовательно, уже сам факт официального применения предупреждения в объективном смысле должен стать веским психологическим грузом для делинквента, создать ему психологический дискомфорт посредством побуждения у него критического отношения к своему противоправному поведению <1>.

<1> Следует, однако, заметить, что результативность предупреждения как меры психологического воздействия зависит во многом от степени значимости в обществе авторитета государственной власти.

Между тем вызываемые предупреждением психоэмоциональные реакции (страдания) у правонарушителя не могут считаться умаляющими человеческое достоинство в свете ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ, поскольку сила их негативного воздействия на психику адекватна степени страданий или унижения как неизбежного элемента рассматриваемого вида административного наказания. Иными словами, предупреждение - мера административной ответственности, как терминологически совпадающая с целями административного наказания, обусловлена не только очевидной предрасположенностью правонарушителя к риску административного преследования в случаях повторного нарушения им предписаний административно-властного характера, но и неперменной склонностью к "вкусению" страдания и нервного напряжения вследствие самого факта применения данной меры ответственности, что не может считаться превышением приемлемого порога страдания и унижения, обусловленного целями рассматриваемого вмешательства в права и свободы лица, совершившего правонарушение. Таким образом, не можем согласиться с мнением ученых-административистов, которые считают, что предупреждение как мера морального характера не связано с ограничением прав нарушителя <1>, и в силу этого лишают ее главного: сути любого административного наказания - кары.

<1> См., например: Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. С. 107; Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 85, 87.

Более того, предупреждение является самодостаточной мерой административного наказания, поскольку его применение означает итог административного преследования и не требует какого-либо дополнительного административно-наказательного воздействия на лицо, признанное виновным в совершении конкретного административного правонарушения. В противном случае, а именно в ситуации применения к правонарушителю предупреждения вкупе с любым другим (более суровым) видом административного наказания, определение названной меры как воспитательно-превентивной оказывается лишенным всякого смысла и уже в силу этого не соответствует требованию соразмерности ограничения прав и свобод личности конституционно значимым интересам и целям. В итоге федеральный законодатель определяет предупреждение как основное административное наказание, которое применяется самостоятельно и лишь в прямо предусмотренных законом случаях.

Сравнительно незначительная суровость такого административного наказания, как предупреждение, подразумевает формулирование административной ответственности с его применением за совершение лишь тех административных правонарушений, общественная опасность (вредность) которых не представляется существенной. Иными словами, применение предупреждения в отношении правонарушителя должно быть достаточным с точки зрения наказательного воздействия и реально выражать итог административного преследования. Отсюда следует, что важную роль для целей гармонизации характера противоправного деяния и степени суровости административного наказания в виде предупреждения играет и такой немаловажный (а возможно, и определяющий) фактор, как форма вины правонарушителя. Думается, что предупреждение как карательная санкция применимо в основном в тех случаях (помимо степени общественной опасности самого деяния), когда налицо неосторожная форма вины. Деяния с таким субъективным выражением менее вредны хотя бы уже потому, что противоправное поведение субъекта не носит ярко выраженный девиантный характер. В то же время, устанавливая санкцию в статьях Особенной части КоАП РФ, описывающих умышленное противоправное деяние, в виде предупреждения, законодатель рискует исказить карательный смысл такого административного наказания, в результате чего сама административная ответственность утрачивает подлинное содержание и из правового института превращается в правовую фикцию. Таким образом, законодатель должен обратить внимание прежде всего на саму дефиницию данного административного наказания, в основе которой должен быть обязательный учет характера административного правонарушения. Она может быть сформулирована следующим образом: "Предупреждение - мера административного наказания, выраженная в официальном, от имени государства осуждении совершенного по неосторожности административного правонарушения и порицании физического или юридического лица". Вследствие этого необходимо исключить ситуацию применения предупреждения как санкции за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 5.38, ч. 4 ст. 7.2, ст. 8.29, ч. ч. 2 - 5 ст. 11.17, ст. ст. 12.22, 13.2, 13.4, ч. 1 ст. 13.5, ст. ст. 13.11, 18.3, ч. 1 ст. 18.4, ст. 19.2, ч. 1 ст. 19.4, ч. 2 ст. 19.17, ст. ст. 19.24 и 21.5 КоАП РФ в качестве исключительно умышленных деяний.

Вместе с тем предупреждение как вид административного наказания следует отличать от устного замечания и предупреждения, выносимого в отношении некоммерческих организаций регистрирующими их органами за нарушения законодательства РФ.

Устное замечание является профилактической мерой (носит исключительно предупредительный характер, т.е. предшествует административному правонарушению или может быть с ним не связано), формой освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения (носит также исключительно предупредительный характер, применяется в связи с административным правонарушением, но не представляет собой реализацию административной ответственности, которая связана с наступлением состояния административной наказанности) либо видом дисциплинарного взыскания за совершение дисциплинарного проступка. Кроме того, в отличие от предупреждения как меры административной ответственности замечание выносится в устной форме.

Предупреждение, выносимое в отношении некоммерческих организаций регистрирующими их органами за нарушения законодательства РФ, является, по сути, формой реализации административно-властного надзора за деятельностью некоммерческих организаций. Указанное предупреждение хотя и выносится в письменной форме, но применяется в связи с нарушением некоммерческими организациями российского законодательства, не квалифицируемым как административное правонарушение, или совершением ими действий, противоречащих их уставным целям, и в этой связи не подпадает под установленный законом режим производства по делам об

административных правонарушениях. В контексте действующего законодательства о некоммерческих организациях такое предупреждение имеет исключительно превентивное значение и выступает обязательным элементом (этапом) соответствующих процедур административно-властного воздействия, т.е. рассматривается как мера административного воздействия, способствующая как своевременному устранению некоммерческой организацией нарушений, послуживших основанием для вынесения предупреждения в их адрес, так и инициированию надзирающим органом последующих процедур приостановления либо прекращения деятельности некоммерческой организации <1>.

<1> См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" // СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1930.

§ 2. Административный штраф как мера административного наказания

Административный штраф - наказание, чаще всего используемое в борьбе с административными правонарушениями, и без большого преувеличения можно сказать, что и в борьбе с неправомерными действиями вообще. Не случайно карательные санкции нередко называют "штрафными", а административную ответственность - "штрафной". Штраф как мера воздействия, помимо превентивных и ряда иных свойств, очень интересен еще одним качеством, не связанным с карательным воздействием: он пополняет бюджет. Этот фискальный аспект приобретает особое значение в условиях дефицита государственного бюджета, он приводит к настоящей "штрафомании". Так было в СССР в начале 20-х гг. XX в., это наблюдаем и сейчас. Штрафы, особенно за нарушения таможенных, налоговых правил, правил дорожного движения, торговли, стали важным источником пополнения бюджета.

Штраф, взимаемый административными органами, можно признать первым из ныне известных административных наказаний. История русского права свидетельствует о существовании такого наказания (хотя и в довольно условных формах) еще в эпоху Русской Правды <1>. Дело в том, что она не разграничивала административный проступок и уголовное преступление, хотя и говорила о "других преступлениях", наказываемых штрафом ("продажей") в размере 1, 3, 12 гривен и более, показывая существенную разницу между нижним (1 гривна) и верхним (80 гривен) пределами штрафа в зависимости от тяжести преступлений. В случае невозможности выплаты штрафа в силу имущественной несостоятельности нарушителя ему надлежало понести уголовную кару. Вместе с тем весьма примечательным являлось и то, что штраф как некая властная санкция имел отчасти фискальный характер. Определенная часть (в зависимости от характера преступления) виру поступала в княжескую казну. Здесь можно предположить, что положения о штрафах, закрепленные в Русской Правде, стали предпосылкой, базой для возникновения административного штрафа и, соответственно, разграничения уголовных преступлений и административных проступков.

<1> См.: Правда Русская / Под общ. ред. Б.Д. Грекова. Т. III. М., 1963. С. 24 - 29.

Дальнейшее развитие законодательства сохраняет дифференциацию штрафов в контексте единой природы преступления. Например, Двинская уставная грамота 1397 г. <1> знает три разновидности земельной собственности и соответствующие этому три разновидности штрафов. Княжеские земли охранялись наиболее строго. Наименьшим штрафом наказывалось повреждение межи простого общинника (ст. 4). Также по охранной грамоте Ивана III Спасо-Ефимьеву монастырю от 1484 г. жителям Суздаля запрещалось ловить рыбу в монастырском озере под угрозой штрафа в 2 руб. <2>, что

представляло собой административно-правовой запрет, хотя и в несколько абстрактном смысле <3>.

<1> См.: Российское законодательство X - XX веков. Т. 2. М., 1985. С. 184.

<2> Цит. по: Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Природоохранные акты: от Русской Правды до Петровских реформ // Государство и право. 1996. № 8. С. 138.

<3> Указанная царская грамота содержит первое упоминание об "историческом предшественнике" административного штрафа, и этот вывод можно сделать на основании того, что те правонарушения, за которые в судебном порядке налагался штраф, с точки зрения современного уровня развития административного права по своей правовой природе относятся к категории административных проступков.

Впервые же право налагать взыскания без суда и производства следствия было получено полицией в царствование Екатерины II во время проведения городской реформы 1781 - 1782 гг. В Указе от 3 апреля 1781 г. "О суде и наказании за воровство разных родов и о заведении рабочих домов" воровство подразделялось на уголовное преступление и административное правонарушение, причем критерием такого деления служила сумма украденного <1>. В "полицейской сфере" просматривался и ряд других административных полномочий, связанных с карательной деятельностью полиции. Например, в одну из задач полиции входило наложение штрафов "за неисправные печи <2>, за держание в доме людей, не имевших паспортов, за бесцельную стрельбу в городе (от 5 до 15 руб.) и за нарушение правил безопасности движения по улицам на лошадях, санях, а также за гуляние в городе без соответствующих документов и собиранье милостыни (5 руб.)" <3>.

<1> См.: Хавский П. Собрание законов о полицейском управлении, или наказы губернаторские и устав управы благочиния: с включением законов с 1708 по апрель месяц 1826 года. СПб., 1826. С. 52.

<2> См.: Кучерук Н.В. Организация полиции Санкт-Петербурга в начале XVIII века // История государства и права. 2002. № 3. С. 9.

<3> Цит. по: Сизиков М.И. Становление центрального и столичного аппарата регулярной полиции России в первой четверти XVIII в. // Государственный аппарат (историко-правовые исследования). Науч. тр. Вып. 44. Свердловск, 1975. С. 33 - 35.

Вышедший 8 апреля 1782 г. Устав благочиния и вовсе урегулировал процессуальные вопросы предоставления управам благочиния полномочий налагать взыскания без суда и следствия <1>. Таким образом, новое законодательство установило штраф, под которым понималось денежное взыскание, налагаемое за маловажные проступки, не находящиеся в связи с преступлениями. Однако трудности с рассмотрением административной природы данной меры в дореволюционный период вызваны в большей степени отсутствием строгой и системной дифференциации как размера такой санкции, так и зависимых от него условий ее применения, а также неопределенностью ее назначения.

<1> См.: Российское законодательство X - XX веков. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1991. С. 341 - 342.

Первые послереволюционные акты, устанавливающие административный штраф, также сохраняют многозначность в вопросе об определенности административно-правовой природы штрафов. В одних случаях "денежное взыскание" "вплоть до конфискации всего имущества" назначалось за неполное внесение лицом подоходного налога к 20 декабря 1917 г. <1>, но неясность вносилась характером конфискации, приближающей "денежное взыскание" к уголовно-правовым санкциям, хотя назначается она в административном порядке; в других - за нарушение обязательства по обработке земли <2>, однако природа данных правоотношений приближает "денежное взыскание" к

гражданско-правовой санкции (поскольку размер такого взыскания зависит от размера "причиненного хозяйству убытка").

<1> См.: § 2 Декрета СНК РСФСР от 30 ноября 1917 г. "О взимании прямых налогов" (СУ РСФСР. 1917. N 5. Ст. 71).

<2> См.: § 35 Инструкции об урегулировании земельными комитетами земельных и сельскохозяйственных отношений, утвержденной Постановлением СНК РСФСР от 4 декабря 1917 г. (СУ РСФСР. 1917. N 7. Ст. 105).

Первыми же послереволюционными актами, отчетливо определившими административный штраф (денежный штраф), являются Постановление Комиссариата торговли и промышленности РСФСР от 6 декабря 1917 г. "Об учреждении морских контор" <1> и Постановление Наркомюста РСФСР от 18 декабря 1917 г. "О Революционном трибунале печати", установившее ответственность за проступки, связанные с использованием печати против революции, против народа. Следующим за ними нормативным правовым актом был Декрет ВЦИК от 22 декабря 1917 г. "О страховании на случай болезни", в котором предусматривалась возможность применения штрафов в случаях нарушения работодателями уставов, правил и инструкций по страхованию.

<1> СУ РСФСР. 1917. N 6. Ст. 94.

После установления определенной системы мер административного воздействия, правил и пределов их наложения <1> законодатель в условиях нестабильности социально-экономической обстановки в государстве неоднократно прибегал к пересмотру правовых основ наложения административных взысканий, в том числе административных штрафов, который по своему характеру в большей степени затрагивал процессуальные вопросы <2>, хотя при этом в правовой литературе отмечались недостатки и процессуального регулирования вопросов применения административных штрафов <3>. В то же время законодатель мало уделял внимание (как указывалось некоторыми исследователями законодательства того времени) материальным аспектам применения административного штрафа, например таким, как установление оснований применения административного штрафа <4>, определение источника его поступления <5>. Такое несовершенство законодательного регулирования сразу же отразилось на практике. Ничем не ограниченная компетенция административных органов привела к существенному росту числа обязательных постановлений, произвольно устанавливающих административную ответственность, а отсюда, как следствие, общее количество наложенных взысканий только за 1923 г. составило 287684 (94,6% из них - административные штрафы, а общая сумма штрафов равнялась 2599418 руб.), причем средний размер штрафа на одного человека составлял приблизительно 10 руб., на одну губернию - около 65 тыс. руб. <6>. Через два года (в 1925 г.) сумма взысканных штрафов возросла уже почти в два раза. Только за период с апреля по октябрь 1925 г. было наложено штрафов на сумму 4128 тыс. руб., причем только за июль - октябрь доля лиц, подвергнутых административному штрафу, составляла 97% от числа лиц, подвергнутых административным взысканиям <7>. А поскольку штрафы шли еще и в местный бюджет <8>, органы видели в них источник пополнения доходов и старались урегулировать обязательными постановлениями буквально все стороны быта и обихода <9>. На общесоюзном и общереспубликанском же уровнях суммы взысканных штрафов и деньги, вырученные от реализации конфискованных товаров, поступали как в казну, так и в депозит ведомства, разрешающего дело в административном порядке <10>. Отдельными актами в целях стимулирования правоохранительной деятельности даже вводилась система премирования должностных лиц правоохранительных органов пропорционально взысканным ими штрафным суммам <11>. Предусматривалась также возможность

отчисления определенных сумм, поступивших в доход государства и местные бюджеты, на отдельные социальные нужды, например в фонды кооперирования и коллективизации деревенской бедноты <12>, на организацию школ по ликвидации неграмотности <13>. Более того, законодатель предусматривал еще и возможность премирования граждан за счет штрафных сумм и конфискованного имущества в случае обнаружения конкретного правонарушения <14>.

<1> СУ РСФСР. 1921. N 52. Ст. 310.

<2> См.: Колесников А. Указ. соч. С. 17 - 18.

<3> См.: Богуславский М. Указ. соч. С. 2 - 5; Кравцов Е. Как нужно издавать обязательные постановления // Власть Советов. 1925. N 40. С. 18 - 19; Лаговиер Н. Прокуратура и административные взыскания // Еженедельник советской юстиции. 1927. N 33. С. 1025; Шварц С. Указ. соч. С. 13 - 14.

<4> См.: Гурвич С.М. Указ. соч. С. 76 - 78.

<5> См.: Кожевников М. Административные взыскания // Еженедельник советской юстиции. 1925. N 22. С. 819; Макаров А. Сельский сход и штрафы // Власть Советов. 1925. N 52. С. 20.

<6> См.: Гурвич С.М. Указ. соч. С. 77.

<7> См.: Болдырев М. Революционная законность в области управления и администрирования // Власть Советов. 1925. N 11. С. 7.

<8> См.: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 25 июля 1923 г. "Временное положение о местных финансах" // СУ РСФСР. 1923. N 69. Ст. 672; Постановление ЦИК СССР от 25 апреля 1926 г. "Положение о местных финансах" // СЗ СССР. 1926. N 31. Ст. 199; Постановление СНК РСФСР от 16 августа 1928 г. "О разрешении местным исполнительным комитетам обращать штрафные суммы за обнаруженное сокрытие объектов обложения по единому сельскохозяйственному налогу в сельские, волостные и районные бюджеты" // СУ РСФСР. 1928. N 114. Ст. 712; Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 ноября 1929 г. "О бюджетах сельских советов и об изменении и дополнении Положения о местных финансах РСФСР" // СУ РСФСР. 1929. N 77. Ст. 751.

<9> Например, издавались постановления: запрещающие во избежание пожаров крыть избы соломой; обязывающие крестьян два раза в неделю мыть полаты кипятком с мылом, установить в избах корзины для мусора; отменявшие под угрозой штрафа в 25 руб. рукопожатие; предлагавшие в двухнедельный срок истребить всех без исключения клопов, тараканов и др. насекомых и т.д. (см.: Богуславский М. Об обязательных постановлениях губисполкомов и уездных исполкомов // Власть Советов. 1925. N 30. С. 2 - 3).

<10> См.: ст. 283 Таможенного устава Союза ССР, утвержденного Постановлением Президиума ЦИК СССР от 12 декабря 1924 г. (СЗ СССР. 1925. N 5. Ст. 53); ст. 7 Постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 26 марта 1926 г. "О целевом сборе с радиоизделий, применяемых для приема радиовещательных станций" (СЗ СССР. 1926. N 22. Ст. 143); ст. 1 Постановления СНК СССР от 27 апреля 1926 г. "О порядке распределения штрафных сумм, взыскиваемых по контрабандным делам" (СЗ СССР. 1926. N 34. Ст. 244); ст. 4 Постановления СНК РСФСР от 27 апреля 1928 г. "Об административной ответственности нанимателей по обязательным постановлениям, издаваемым Народным комиссариатом труда РСФСР" (СУ РСФСР. 1928. N 103. Ст. 651).

<11> В соответствии со ст. 2 Постановления СНК РСФСР от 27 января 1928 г. "Об установлении премирования сотрудников милиции за обнаружение изготовления, хранения и сбыта самогона и аппаратов для его изготовления" на премирование сотрудников милиции обращалось 50% штрафных сумм, взысканных ими в административном порядке (СУ РСФСР. 1928. N 23. Ст. 164); см. также ст. 1 Постановления СНК РСФСР от 18 мая 1928 г. "О распределении сумм, взыскиваемых за

лесонарушения и о премировании лесной стражи и милиции" (СУ РСФСР. 1928. N 54. Ст. 409).

<12> См.: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28 июня 1929 г. "О порядке распределения штрафных сумм, взыскиваемых за не сдачу хлеба" // СУ РСФСР. 1929. N 60. Ст. 590.

<13> См.: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 16 сентября 1929 г. "О ликвидации в обязательном порядке неграмотности граждан, подлежащих привлечению к отбыванию обязательной военной службы или проходящих допризывную подготовку и действительную военную службу в переменном составе территориальных частей и вневойсковым порядком" // СУ РСФСР. 1929. N 71. Ст. 693.

<14> Граждане, обнаружившие незаконно заготовленный или скупленный листовой желтый табак или сырье махорки, имели право на получение премии в размере 50% стоимости конфискованного табака и наложенного штрафа (см. ст. 4 Постановления СНК СССР от 11 августа 1930 г. "О регулировании продажи, покупки и перевозки листового желтого табака и сырья махорки" (СЗ СССР. 1930. N 47. Ст. 490)).

Как видно, для того времени штраф стал наиболее распространенным административным взысканием и использовался в достаточно больших размерах по причине нечеткого определения в законодательстве правонарушений, за которые он мог налагаться, превращаясь в таком случае из меры ответственности в способ пополнения бюджетов <1>.

<1> См.: Шварц С. Указ. соч. С. 14.

После 1925 г. в целях упорядочения применения штрафа Положением об издании местными Советами и их исполкомами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утвержденным ВЦИК и СНК РСФСР 28 июня 1926 г., был установлен перечень вопросов, по которым местные органы государственной власти могли принимать постановления со штрафной санкцией. Значительно был снижен также максимальный размер штрафа за нарушение обязательных постановлений этих органов <1>.

<1> Предельный размер административных штрафов был значительно сокращен и колебался в зависимости от того, кем издано обязательное постановление и где оно нарушено - в городе или в сельской местности.

К концу 20-х гг. XX в. реформаторские подходы законодателя к проблемам административной ответственности подвели его к выводу о необходимости ограничения оснований применения административных взысканий и органов, их назначающих. Первым актом, определившим такие пределы установления органами администрации административной ответственности, было Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 апреля 1928 г. "Об ограничении наложения взысканий в административном порядке". Такие ограничения затронули и административный штраф и выразились в том, что его наложение допускалось только в случаях, если он:

- 1) прямо установлен союзным и республиканским законодательством;
- 2) установлен инструкциями и постановлениями союзных и республиканских ведомств в случаях и пределах, определяемых законом;
- 3) установлен обязательными постановлениями местных исполкомов, советов, революционных комитетов и других соответствующих им местных органов в случаях и в пределах, определяемых законом.

В то же время следует заметить, что наряду с сужением круга правомочных органов административный штраф стал применяться к юридическим лицам, органам управления и их руководителям <1>. В перспективе возможность привлечения коллективных субъектов

(предприятий и организаций) к административной ответственности предусматривалась законодательством преимущественно в сфере налоговых, финансовых и экономических отношений, в которых коллективные субъекты являлись основным участником <2>.

<1> См.: ст. ст. 48 и 55 Постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 24 сентября 1926 г. "Положение о государственном подоходном налоге" (СЗ СССР. 1926. N 63. Ст. 484); ст. 22 Постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 15 октября 1926 г. "Положение о подоходном налоге с государственных предприятий, кооперативных организаций и акционерных обществ (паевых товариществ) с участием государственного и кооперативного капитала" (СЗ СССР. 1926. N 68. Ст. 524).

<2> См.: Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 2 сентября 1930 г. "О налоговой реформе" // СЗ СССР. 1930. N 46. Ст. 476.

Наметившийся в дальнейшем процесс ограничения полномочий административных органов по наложению административных штрафов шел вяло и малозаметно, в то время как количество законодательных актов, закрепляющих административный штраф в качестве меры ответственности за совершение административного правонарушения, существенно возрастало. Более того, стимулом тому послужила также и переориентация исполнительных начал данного наказания с такой обеспечительной меры, как изъятие имущества, на принудительное взыскание штрафа, налагаемого в административном порядке, из заработной платы, целесообразность чего была подчеркнута в юридической литературе <1>. Первым законодательным актом по данному вопросу явилось Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 2 января 1929 г. "О мероприятиях по борьбе с нарушениями законодательства о труде" <2>, которым допускалось, в частности, в качестве изъятия из ст. 3 Постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 4 января 1928 г. "Об ограничении наложения штрафов в административном порядке" <3> обращение взыскания на причитающуюся оштрафованному заработную плату. Такая практика исполнения административного наказания в виде штрафа не только получила широкое распространение на союзном уровне <4>, но и была заимствована республиканским законодателем <5>.

<1> См., например: Власов В.А. Указ. соч. С. 24 - 25.

<2> СЗ СССР. 1929. N 4. Ст. 31.

<3> СЗ СССР. 1928. N 5. Ст. 42.

<4> См.: Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 8 декабря 1936 г. "О порядке взыскания штрафов, наложенных органами государственной санитарной инспекции" // СЗ СССР. 1936. N 62. Ст. 458; Постановление СНК СССР от 30 июня 1944 г. "О наложении штрафа за нарушение правил по охране труда и технике безопасности" // СП СССР. 1944. N 9. Ст. 134.

<5> См.: Постановление СНК РСФСР от 7 октября 1932 г. "Об административной ответственности должностных лиц и частных нанимателей за нарушение законодательства о труде" // СУ РСФСР. 1932. N 79. Ст. 348; Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1972 г. "Об утверждении Положения о комиссиях по борьбе с пьянством" // ВВС РСФСР. 1972. N 34. Ст. 845.

Действенным же в плане ограничения применения административных штрафов по своему как формальному, так и фактическому значению явился Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. "О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке", называемый по праву "общесоюзными основами законодательства об административных штрафах" и "общесоюзным законом об административных штрафах", послуживший началом большой систематизационной работы, в результате которой 14 нормативных правовых актов подверглись необходимым изменениям, связанным с уточнением оснований и размеров

штрафов, налагаемых в административном порядке <1>. Названный Указ четко определял, что штраф, затрагивая материальные интересы нарушителя, является строгой мерой административного взыскания, поэтому он должен устанавливаться в качестве санкции за совершение наиболее опасных административных правонарушений и применяться, как говорится в преамбуле данного Указа, в случаях, когда "меры общественного или дисциплинарного воздействия будут признаны недостаточными". Реализуя это принципиальное положение, законодатель значительно ограничил круг органов, имеющих право устанавливать и налагать штрафы в качестве административного взыскания, сократил перечень нарушений, за которые он может быть установлен, уменьшил его размер, отменил наложение этого взыскания на предприятия, учреждения и организации, расширил начала коллегиальности в деятельности органов, налагающих штрафы.

<1> См.: Постановление Совета Министров СССР от 3 июня 1963 г. N 612 "О признании утратившими силу и об изменении решений Правительства СССР в связи с ограничением применения штрафов, налагаемых в административном порядке" // СП СССР. 1963. N 12. Ст. 121.

В последующие годы в Указ были внесены изменения, устанавливающие перечень органов и их должностных лиц, полномочных налагать административные штрафы. Учитывая потребности эффективной борьбы с административными проступками, законодатель дополнил этот перечень. Если ранее право налагать штраф предоставлялось только административным комиссиям при исполкомах районных, городских Советов и органам (должностным лицам) 13 ведомств, то в последующем такое право получили комиссии по делам несовершеннолетних, административные комиссии при исполкомах сельских, поселковых Советов, а также органы (должностные лица) еще пяти ведомств. Был увеличен и перечень нарушений, за совершение которых может налагаться административный штраф, в сферах общественного порядка, правил, обеспечивающих безопасность движения транспорта и пользования транспортом, пограничного режима, правил проживания, прописки и передвижения на территории СССР иностранцев и лиц без гражданства. Кроме того, согласно Указам Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. "Об усилении ответственности за хулиганство" <1> и от 25 марта 1970 г. "Об ответственности за скупку, продажу и обмен в небольших размерах валюты и скупку вещей у иностранцев" <2> названным выше органам и должностным лицам было предоставлено право налагать штраф за наиболее распространенные нарушения общественного порядка: мелкое хулиганство и появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, а также за скупку, продажу и обмен в небольших размерах валюты или ценных бумаг, а равно скупку вещей у иностранцев.

<1> ВВС СССР. 1966. N 30. Ст. 595.

<2> ВВС СССР. 1970. N 13. Ст. 108.

Вместе с тем нормативное регулирование в этой области продолжало оставаться несовершенным: законодательство, устанавливающее административную ответственность в виде штрафа, не было систематизировано; акты, предусматривающие штрафную санкцию, недостаточно согласованы между собой. Были нередки случаи установления различных явно несоразмерных сумм штрафов республиканскими актами за одни и те же нарушения. Например, указы "Об ответственности за незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств" одних республик устанавливали штраф за эти нарушения в размере до 20 руб., другие - 50 руб., а за повторное их совершение - соответственно до 50 и 150 руб. Особенно отрицательно сказывалось на практике борьбы

с правонарушениями отсутствие единого общесоюзного акта, регулирующего вопросы административной ответственности.

Следующий значимый для целей развития законодательства об административных штрафах этап характеризуется кодификацией нормативных правовых актов об административной ответственности, которая началась с принятия 23 октября 1980 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Статьей 12 названных Основ определялась система административных взысканий, среди которых фигурировал и штраф, принадлежащий к основным мерам наказания. Он мог применяться как самостоятельно, так и вместе с взысканиями, отнесенными к дополнительным мерам взыскания (возмездным изъятием и конфискацией предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения). Данными Основами впервые была определена дифференциация штрафа в зависимости от правового статуса субъекта административной ответственности. Штраф, налагаемый на граждан, как правило, не мог превышать 10 руб., а на должностных лиц - 50 руб. При необходимости повышения ответственности за отдельные правонарушения законодательными актами союзных республик мог быть установлен штраф в отношении граждан - до 50 руб. и должностных лиц - до 100 руб., а за корыстные административные правонарушения - до 200 руб.; законодательными актами СССР - в отношении граждан - до 100 руб. и должностных лиц - до 200 руб., а за корыстные административные правонарушения и нарушения законодательства о борьбе с пьянством - штраф до 300 руб. В исключительных случаях в связи с выполнением обязательств, вытекающих из международных договоров СССР, и особой необходимостью усиления административной ответственности законодательными актами СССР мог быть установлен штраф в большем размере. Например, 28 февраля 1984 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР "Об экономической зоне СССР", в котором говорилось, что лица, виновные в незаконной разведке или разработке природных ресурсов экономической зоны СССР, незаконном удалении в целях захоронения в пределах экономической зоны СССР веществ, вредных для здоровья людей или для живых ресурсов моря, и т.д., подвергаются штрафу в размере до 10 тыс. руб. (ст. 19) <1>. Затем в соответствии с названными Основами во всех союзных республиках были приняты и введены в действие кодексы об административных правонарушениях <2>, устранившие существенные пробелы в республиканском законодательстве. Кодексы воспроизводили все нормы Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, чем обеспечивалось необходимое единство в общегосударственном масштабе административных штрафов, но и всего института административной ответственности. В то же время они были значительно шире данных Основ по своему наполнению, так как содержали описание всех административных проступков, предусмотренных законодательством как Союза ССР, так и союзных республик, более детальную конкретизацию отношений в области установления и применения административной ответственности.

<1> ВВС СССР. 1984. N 9. Ст. 137.

<2> КоАП РСФСР был принят на девятой сессии Верховного Совета РСФСР десятого созыва 20 июня 1984 г. и введен в действие с 1 января 1985 г. (см.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 июня 1984 г. "О введении в действие Кодекса РСФСР об административных правонарушениях" // ВВС РСФСР. 1984. N 27. Ст. 910).

В 1992 г. был принят Закон РФ от 14 июля 1992 г. N 3293-1 "О порядке перерасчета размеров штрафов, предусмотренных Кодексом РСФСР об административных правонарушениях" и который коренным образом реформировал количественные показатели административных штрафов <1>, размеры которых стали достаточно подвижны. Учитывая, что штраф оказывает воздействие на сознание нарушителя,

ущемляя его имущественные интересы, а основным показателем штрафа является его величина (размер), вместо фиксированных твердых сумм штрафов в КоАП РСФСР указанным Законом была введена система пропорционального определения: во-первых, как величины, соответствующей определенному количеству минимальных размеров месячной оплаты труда, установленных законодательством Российской Федерации на момент окончания или пресечения правонарушения; во-вторых, как величины, соответствующей определенной кратной стоимости похищенного, утраченного, поврежденного имущества либо размера незаконного дохода, полученного в результате административного правонарушения.

<1> Ведомости РФ. 1992. N 34. Ст. 1970.

Кроме того, чуть позже (1 июля 1993 г.) в КоАП РСФСР были внесены изменения и дополнения, которыми впервые была законодательно дана, по существу, наиболее определенная дефиниция административного штрафа <1>. В частности, под штрафом предлагалось понимать денежное взыскание, налагаемое за административные правонарушения в случаях и пределах, предусмотренных КоАП РСФСР, выражающееся в величине, кратной минимальному размеру месячной оплаты труда (без учета районных коэффициентов), стоимости похищенного, утраченного, поврежденного имущества либо размеру незаконного дохода, полученного в результате административного правонарушения. Последующие законодательные решения, связанные с установлением и применением административных штрафов, не принесли административно-деликтному законодательству каких-либо новшеств. Вплоть до принятия КоАП РФ сохранялся не только характер, но и практика, задачи применения административных штрафов, хотя круг органов, их налагающих, так и продолжал расти, что выражало скорее динамику фискальных интересов Российского государства.

<1> См.: п. 1 ст. 3 Закона РФ от 1 июля 1993 г. N 5304-1 "О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с упорядочением ответственности за незаконную торговлю" (Ведомости РФ. 1993. N 32. Ст. 1231).

Принятый в конце 2001 г. КоАП РФ в ст. 3.5 воспроизвел идею законодателя об изменении формулировки наименования рассматриваемой меры административной ответственности. В целях уточнения вместо просто штрафа он дополнил данную меру указанием, терминологически направленным на его административно-правовой характер. М.С. Студеникина так комментирует это "с учетом того, что штраф как мера наказания известен различным видам юридической ответственности (уголовной, административной, гражданско-правовой)" <1>. Однако дальше такого уточнения законодатель не пошел, не изменив в принципе в семантическом смысле материально-правовое содержание административного штрафа, хотя и несколько разгрузил его дефинитивный объем, исключив из него термины, указывающие на родовидовые признаки административного наказания. Иными словами, в 2001 г. КоАП РФ определял административный штраф как денежное взыскание, выражающееся в величине, кратной минимальному размеру оплаты труда (без учета районных коэффициентов), стоимости предмета административного правонарушения, сумме неуплаченных налогов, сборов либо сумме незаконной валютной операции, определяемыми на момент окончания или пресечения административного правонарушения.

<1> Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях. С. 5.

Административный штраф - мера административного принуждения, где чрезвычайно важным моментом является то, что он обуславливается административно-властным

взысканием у лица, совершившего административное правонарушение, денежной суммы, т.е. выражается в юридически обязательном, одностороннем, принудительном характере действий государственных органов и их должностных лиц, и тем самым имеет публично-правовое содержание. По своей природе административный штраф можно признать вполне допустимой формой вмешательства в права человека и гражданина в силу того, что такое вмешательство реализуется исключительно государством на основе федерального закона в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия и в целях предотвращения противоправных нарушений, охраны здоровья или нравственности и защиты прав и свобод других лиц.

Как меру административной ответственности административный штраф характеризует связь с рядом родовых признаков административного наказания. Государственный характер данной меры вытекает из факта закрепления ее правового содержания в административно-деликтном законе, что в силу логики правового регулирования является результатом юридико-технического оформления публично-правовой воли. Однако более важным для целей понимания административного штрафа как меры административной ответственности имеет то, с какими правовыми реалиями связана материализация содержательных возможностей рассматриваемой меры. Ретроспективный и негативный характер случаев, описываемых непосредственно в законе с точки зрения материального критерия приемлемости применения административного штрафа, придает ему значение итоговой реакции государства на нарушения административно-правовых предписаний. По количеству случаев, описываемых в статьях Особенной части КоАП РФ в качестве административных правонарушений, административный штраф считается самой распространенной мерой административной ответственности. Действующий КоАП РФ при структурном анализе его Особенной части предусматривает всего 766 случаев применения административного наказания в виде административного штрафа.

В то же время как само закрепление меры в законе, так и ее связь с административно-деликтным деянием не выражают исчерпывающим образом суть административного штрафа именно как меры административной ответственности. Как следует из самого понятия административной ответственности, так и из назначения этого института в обществе, сама роль государства в этом не будет оправдывать социальные ожидания, если его вмешательство посредством применения указанной меры будет носить повсеместный, общепроисковый характер. Избирательность административного штрафа подчеркивается присущим каждому административному наказанию личным характером правоограничительного воздействия. Это находит свое воплощение, в частности, в том, что, во-первых, его применение имеет целью принуждение определенного лица; во-вторых, лица, совершившего деяние, подпадающее под признаки конкретного административного правонарушения, и, в-третьих, в случае наличия вины такого правонарушителя в совершении именно этого деяния. Отсюда, как и всякое другое административное наказание, административный штраф применяется с учетом общих принципов административной ответственности и, в частности, принципа вины, без которой отсутствует состав административного правонарушения, и, следовательно, юридическая ответственность не только невозможна, но и бессмысленна. Более того, административный штраф, применяемый исключительно индивидуально, дифференцируется законодателем в зависимости от того, в каком качестве лицо выступало при совершении административного правонарушения. А из учета того, гражданин, должностное лицо или юридическое лицо является субъектом административной ответственности, определяются в статьях Особенной части КоАП РФ и правоприменителем в конкретной ситуации как размер, так и условия назначения административного штрафа. Таким образом, административный штраф имеет фиксированное, установленное КоАП РФ денежное выражение и взимается принудительно в случае совершения правонарушения.

Административный штраф - основное административное наказание. Тем самым его реализация означает решение вопроса об административной ответственности правонарушителя по существу и не предполагает каких-либо других основных отрицательных последствий. Применение же наряду с таким наказанием любого другого административного наказания как дополнительного не затрагивает собственно реализацию административного штрафа, а лишь усиливает наказательное воздействие на личность правонарушителя. С другой стороны, достаточность административно-наказательного вмешательства в правовой статус нарушителя исключает правовую реализацию административного штрафа вкупе с каким-либо другим основным административным наказанием. Между тем исключительно основной характер административного штрафа представляется менее отвечающим системной логике построения перечня видов административных наказаний, поскольку сравнительная суровость такого наказания в общей системе административных наказаний выглядит достаточно ущербно перед преобладающим числом мер административной ответственности <1>. Поэтому трудно представить себе соразмерным применение наряду с административным штрафом как основным административным наказанием, например, такой меры, как конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (например, ст. ст. 8.17, 8.19, 8.20 и 13.2 КоАП РФ) либо административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ч. 2 ст. 18.1 и ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ), причем присоединяемой здесь законом в качестве лишь дополнительной санкции. Данное положение, как представляется, не отвечает общим принципам применения основных и дополнительных санкций, основанных на началах справедливости, соразмерности, индивидуализации ответственности, избирательного воздействия на виновного, экономии карательных мер, на жестком соотношении их тяжести в соответствии с общими положениями системы наказаний. Как раз исходя из природы и сущности наказания как меры ответственности, дополнительное наказание не может быть более тяжким, чем основное, и не может быть однородным ему. Отсюда еще более непонятно, почему федеральный законодатель решил, что в данном случае санкция в виде административного штрафа представляется как для субъекта ответственности, так и объективно более суровой, чем, например, административное выдворение за пределы Российской Федерации. С точки зрения же юридической логики и общей системы административных наказаний, в основу построения которой заложена степень их сравнительной суровости, административный штраф при сохранении условия, удовлетворяющего в то же время фискальные интересы самого государства, может и должен законодательно определяться как основное и дополнительное административное наказание. Следовательно, считаем необходимым также внесение изменений в статьи Особенной части КоАП РФ с тем, чтобы в конкретных правовых ситуациях обеспечить административному штрафу надлежащую соразмерность и согласованность с взаимосвязанными административными санкциями. Пока же присоединение административного штрафа к более суровой мере административной ответственности умаляло бы его назначение как основного и самодостаточного административного наказания, что исходя из действующей системы административно-деликтного регулирования служило бы показателем несправедливости, несоразмерности такой ответственности.

<1> Известно, что в "лестнице" административных наказаний административный штраф стоит вторым после предупреждения. Следовательно, по степени своей суровости административный штраф может составить конкуренцию разве лишь такому административному наказанию, как предупреждение.

Чрезвычайно важным показателем, подчеркивающим характер административного штрафа как меры административной ответственности, выступает процессуальный порядок его реализации. Действующий КоАП РФ закрепляет полномочие налагать административные штрафы как на физических, так и на юридических лиц за широким кругом административно-юрисдикционных органов. Однако установленный федеральным законом административный (внесудебный) порядок наложения административного наказания в виде административного штрафа представляется отчасти несовместимым с требованиями Конституции РФ о недопустимости лишения любого частного собственника имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35). Более категоричной позиции придерживается, в частности, В.Д. Сорокин, рассматривая юридическую природу денег как объекта административного штрафа. Суть проблемы он видит в том, что из признания гражданским законодательством вещной природы денег вытекают общие для всех имущественных объектов отношения собственности и отсюда деньги как таковые могут выступать объектом различных форм собственности, следовательно, конституционные гарантии применительно ко всяким ситуациям отчуждения имущества (например, конфискации) должны в равной мере распространяться и на случаи отчуждения денег у собственника посредством наложения административного штрафа. Иными словами, он приходит к выводу о допустимости лишь судебного порядка наложения административного штрафа <1>. Парламентской практике также известны случаи инициирования вопроса об установлении порядка взыскания административных штрафов с физических и юридических лиц исключительно в судебном порядке <2>.

<1> См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 511 - 512; Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 18 - 19.

<2> См.: Постановление Верховного Совета Республики Хакасия от 26 ноября 2003 г. N 820-22 "О законодательной инициативе Верховного Совета Республики Хакасия по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в статьи 3.5 и 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // Вестник Хакасии. 2003. N 70.

Действительно, если рассматривать категорию "деньги" содержательно, то она ничем по природе своего образования не отличается от других вещей. Деньги есть средство материального выражения вещей и в то же время сами по себе являются также вещами. Тем не менее деньги, представляя собой продукт товарных отношений, полноценным конкретным товаром не становятся, поскольку обладают лишь количественной характеристикой, не позволяющей производительно или индивидуально потреблять их. Владелец денег имеет право собственности на их материальный носитель (банкнота, монета), а точнее - на указанный знак, символ, содержащий определенное количество учетных единиц абстрактного труда <1>. Таким образом, имущественный характер денег безусловно позволяет отнести их к тем ценностям, которые находятся как под защитой государства, так и под защитой Конституции РФ от произвольного их умаления самим государством <2>.

<1> См.: Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. СПб., 2002. С. 385 - 414.

<2> См.: абз. 3 п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2003 г. N 5-П (СЗ РФ. 2003. N 17. Ст. 1656).

Вместе с тем степень гарантированности указанных ценностей тесно связана и с вопросом о том, какими причинами она предопределена, в отношении кого и насколько

эффективно обеспечивает необходимый баланс личных интересов собственника и общественно значимых целей. Подчеркнем, что наша позиция по вопросу процессуального регулирования административного наказания в виде административного штрафа ориентируется не на его анализе в связи с непосредственным отчуждением имущества, а на выявление характера и степени обусловленного им административно-наказательного воздействия.

Если говорить о фактических основаниях применения административного штрафа, то при их характеристике следует учитывать степень ущербности противоправного поведения. Предусмотренные административно-деликтным законом деяния по степени своей опасности для личности, общества и государства отнесены не к преступлениям, а к административным правонарушениям, которые характеризуются нарушением правопорядка в сферах государственной безопасности, общественного спокойствия, охраны здоровья, нравственности, прав личности, общего режима правомерного поведения, созданием криминогенной среды. Адекватность и эффективность государственного вмешательства в такого рода процессы требует принятия быстрых и неотложных мер административно-властного реагирования, что необходимо для поддержания внутренней дисциплины и административного порядка в области охраняемых общественно значимых ценностей. В силу этого, а также обозначенной специфики административных правонарушений и мер ответственности за их совершение для того, чтобы не была, по смыслу одного из итоговых решений Конституционного Суда РФ, "парализована система правосудия", законодатель вправе возложить на административные органы производство по делам, связанным с наложением административного штрафа за нарушение правил административного характера <1>.

<1> См.: п. 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. N 14-П. В то же время неприемлемой и внутренне противоречивой является позиция Конституционного Суда РФ о допустимости административного вмешательства в имущественные права граждан, в частности в форме взыскания административного штрафа в административном порядке, лишь на том основании, что "охрана прав и законных интересов гражданина обеспечивается в таких случаях и возможностью проверки законности и обоснованности принятого судебного решения еще одной судебной инстанцией, уполномоченной на исправление судебной ошибки" (Определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2002 г. N 232-О).

В то же время характер предоставляемых законом гарантий в части применения административного штрафа поставлен в не меньшую зависимость и от того, в отношении кого он назначается. Такие различия находят оправдание в праве ввиду особенностей статуса субъекта административной ответственности и способах его реализации, выраженных в конкретных противоправных формах. В отличие от физических лиц статус юридического лица проявляется, как уже подчеркивалось ранее, через корпоративную обособленность физических лиц, совокупность их имущественного потенциала, сосредоточенных на реализации конституционных прав и свобод граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). С этой точки зрения юридическое лицо по своей сути является объединением, которое создано гражданами для совместной реализации личных, политических, социально-экономических и (или) культурных прав посредством солидаризации в том числе своего имущественного потенциала <1>. Хотя гражданин и может использовать свое имущество для занятия любой не запрещенной законом экономической деятельностью, однако данное имущество юридически не разграничено, поскольку в то же время выступает в качестве собственно личного имущества, необходимого для осуществления неотчуждаемых прав и свобод <2>. Следовательно, процессуальный механизм реализации административной ответственности посредством применения административного штрафа и степень

ограниченности такого вмешательства зависят прежде всего от характера, непосредственного содержания и назначения ограничиваемых прав, определяющих правовой статус субъектов социальных отношений. Более того, введение судебного механизма принудительного изъятия частной собственности, выраженного в форме административного штрафа, позволит решить отчасти и вопрос ограничения круга административных органов, правомочных налагать данную санкцию, что из практических соображений очевидно повлечет критическую реакцию не только со стороны правоприменителя, но и ученых-правоведов. Однако подчеркнем, что порядок применения административного штрафа не может оправдываться лишь целями рациональной организации деятельности административных органов государства, и если он является условием, ограничивающим права граждан, то не может быть признан соответствующим положению ст. 18 Конституции РФ, согласно которому права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов. Он не согласуется также и с указанными в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ целями, которые оправдывают правовые ограничения прав и свобод, только если эти цели адекватны социально необходимому результату. Цели же одной рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод <3>.

<1> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. N 17-П; см. также: Плотникова И.Н. Конституционное право человека и гражданина на предпринимательскую деятельность в России / Под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2004. С. 53 - 54.

<2> См.: п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. N 20-П.

<3> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. N 2-П // СЗ РФ. 1998. N 4. Ст. 531.

Таким образом, приходим к общему выводу о том, что процессуальные гарантии применения административного штрафа как денежного взыскания, обращенного на такой специфический объект собственности, как деньги, в отношении физических лиц должны быть во всяком случае более серьезными, чем в отношении юридических лиц. Такой вывод не входит в противоречие с принципом равенства, поскольку последний мог бы считаться нарушенным в случае, если указанное различие не имело бы никакого объективного и разумного оправдания. Различный же порядок взыскания административного штрафа с физических и юридических лиц направлен не на то, чтобы поставить их в неравное положение в сфере имущественных отношений, а на то, чтобы не допустить административного вмешательства в права личности <1>, поскольку применение данного наказания неминуемо связано с оценкой характера и степени ограничения зависимых (личных) прав и свобод гражданина, что осуществляется именно на стадии его назначения. Этот вопрос может быть разрешен лишь посредством судебного разбирательства, где стороны (как преследующая, так и преследуемая) пользуются равными возможностями по отстаиванию своих прав, где характер, сама процедура и предъявляемые к ней требования позволяют с меньшей степенью упречности, с большим вниманием, осмотрительностью, объективностью и всесторонне разрешить дело по существу. Вместе с тем, формулируя общую концепцию взаимозависимости, взаимосвязанности личных и имущественных прав физического лица, Конституционный Суд РФ сохраняет одинаковый подход к проблемам процессуального регулирования вмешательства в форме взыскания административного штрафа с физических и юридических лиц <2>.

<1> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. N 20-П.

<2> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 13 июня 2002 г. N 137-О.

А пока статистика деятельности российских судов показывает, что доля лиц, подвергнутых административному штрафу, составила: в 2000 г. - 44%, в 2001 г. - 43,5 <1>, в 2002 г. - 55,2 <2>, в 2003 г. - 60,1 <3>, в 2004 г. - 57,5 <4>, в 2005 г. - 47,5 <5> и в 2006 г. - 49,7% <6>. Правоприменительная же практика по делам об административных правонарушениях в части применения административных наказаний с формальной точки зрения выражает характер административно-наказательной политики и обусловлена тем, что административный штраф предусмотрен в качестве санкции 627 (из 631) составами административных правонарушений. Кроме того, "популярность" административного штрафа среди мер административной ответственности объясняется также и таким удобным для правоприменения свойством этого административного наказания, как делимость, что позволяет в максимальной степени индивидуализировать административный штраф к каждому конкретному случаю применения.

<1> То есть соответственно в 2000 г. - 678 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным взысканиям, - 1540 тыс. лиц, а в 2001 г. - 598,2 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным взысканиям, - 1376,5 тыс. лиц (см.: Судебная статистика за 2001 год // Российская юстиция. 2002. N 8. С. 69 - 70).

<2> То есть 960,6 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 1741,9 тыс. лиц (см.: Работа судов в Российской Федерации в 2002 году // Российская юстиция. 2003. N 8. С. 76 - 78).

<3> То есть 1694,3 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 2819, 7 тыс. лиц (см.: Работа судов Российской Федерации в 2003 году // Российская юстиция. 2004. N 4. С. 74 - 75).

<4> То есть 1824,5 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3174,4 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2004 году // Российская юстиция. 2005. N 6. С. 39, 41).

<5> То есть 1659,5 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3493,0 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2005 году // Российская юстиция. 2006. N 10. С. 67, 69).

<6> То есть 2031,3 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 4086,1 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2006 году // Российская юстиция. 2007. N 5. С. 69 - 70).

Таким образом, подход, связанный с судебным порядком назначения административных штрафов, возможно, имеет свои положительные черты. Может появиться соблазн пойти по этому пути дальше и в отношении юридических лиц <1>. И все же естественное неприятие имплицитных механизмов вмешательства в правовой статус физических лиц в административной форме не может оправдать аналогичный вывод в отношении юридических лиц, для которого не существует или не может существовать достаточной правовой основы. Скажем, если гражданин при ограничении его имущественного потенциала посредством применения административного штрафа в большей степени рискует подвергнуться лишениям личного характера, то юридическое лицо подвергается лишениям чисто имущественного характера независимо от того, на какие цели пошли изъяты из его собственности денежные средства, поскольку риск имущественной утраты для организации является во всяком случае априорным, так как она имеет обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам именно этим имуществом. Именно этим и обусловлена допустимость административного порядка

взыскания сумм административных штрафов с юридических лиц (с точки зрения частноправовых интересов). С позиции же публично-правовых интересов такая возможность находит свое обоснование не только в ряде решений Конституционного Суда РФ <2>, но и в правовых позициях Европейского суда по правам человека, которые сводятся к тому, что "с учетом большого количества мелких правонарушений... государства - члены Конвенции могут освободить свои суды от задачи преследования и наказания виновных в такого рода нарушениях". Однако "передача функции расследования и наказания за мелкие правонарушения административным властям не является несовместимой с Конвенцией при условии, что заинтересованное лицо будет иметь возможность обжаловать принятое в отношении его решение в суде, который предоставит ему гарантии в соответствии со статьей 6" <3>.

<1> В связи с этим довольно категоричной представляется позиция А.С. Дугенца относительно того, что "долгий, тернистый путь Российской Федерации к уровню развития общественных отношений, соответствующих требованиям правового государства, в обязательном порядке должен быть увенчан принятием федеральной законодательной властью решения о рассмотрении всех дел об административных правонарушениях и, следовательно, наложением административных наказаний исключительно только судьями (мировыми судьями) без всяких исключений" (Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003. С. 101).

<2> Кроме вышеназванных см.: решения Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. N 11-П; от 5 ноября 1999 г. N 185-О; от 14 декабря 2000 г. N 244-О // СЗ РФ. 2001. N 3. Ст. 272; и др.

<3> Пункт 58 решения Европейского суда по правам человека от 21 февраля 1984 г. "По делу Озтурк (Ozturk) против Федеративной Республики Германия" (извлечение) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения. Серия А. Т. 73. С. 21 - 22; п. 57 решения Европейского суда по правам человека от 25 августа 1987 г. "По делу Лутц (Lutz) против Федеративной Республики Германия" (извлечение).

Такая правовая позиция, конечно, имеет всеобщий характер и вполне могла быть применима и к ситуации отчуждения собственности в том числе физических лиц, если бы не более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий права частной собственности, в силу чего приоритет отдается повышенным преференциям национального законодательства <1>. Созданные же гражданами (специально в целях совместной реализации таких конституционных прав, как право на свободное использование своих способностей и имущества для любой не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) и право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ)) организации могут подвергаться наказанию в виде административного штрафа административно-юрисдикционными органами.

<1> О соотношении международного и национального права в аналогичных правовых ситуациях см.: абз. 11 п. 7 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. N 15-П (СЗ РФ. 2000. N 50. Ст. 4943).

Что касается полномочий несудебных органов по взысканию административных штрафов с юридических лиц, то действующий КоАП РФ с учетом некоторых решений Конституционного Суда РФ ограничивает в этом их усмотрение. Рядом своих решений Конституционный Суд РФ неоднократно подтверждал неконституционность взыскания с юридических лиц сумм административных штрафов в административном порядке при наличии спора о правомерности наложения такого штрафа. Административный порядок взыскания штрафов, предусмотренный административно-деликтным законом, в случае несогласия юридического лица с постановлением административного органа о взыскании

штрафов расценивается как превышение конституционно допустимого (ч. 3 ст. 55 и ст. 57 Конституции РФ) ограничения права, закрепленного в ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Постановление же административного органа о наложении административного штрафа по смыслу ст. 45 и ч. ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции РФ может быть обжаловано юридическим лицом в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу и (или) в суд. В случае такого обжалования взыскание административного штрафа не может производиться в бесспорном порядке, а должно быть приостановлено до вынесения компетентным органом, должностным лицом решения по этому вопросу <1>. Из ст. ст. 31.1 и 31.6 КоАП РФ следует, что лицу, в отношении которого было вынесено постановление о назначении административного штрафа, предоставлен срок, в течение которого можно обжаловать такое постановление. Предоставленный законом срок для обжалования, как свидетельствует практика, в частности, Арбитражного суда Астраханской области, выступает вполне серьезной и реально действующей гарантией справедливого и законного привлечения к административной ответственности прежде всего в тех случаях, когда лицо не согласно с решением административного органа <2>. Если же по истечении определенного законом срока для обжалования, опротестования такое постановление не обжаловано в компетентные органы, то оно приводится в исполнение без применения судебной процедуры <3>.

<1> См.: письмо Конституционного Суда РФ от 11 июля 1997 г. N 4994 // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1998. N 1; Определение Конституционного Суда РФ от 4 марта 1999 г. N 50-О // СЗ РФ. 1999. N 21. Ст. 2668.

<2> В большинстве случаев обжалования решений административных органов о привлечении к административной ответственности Арбитражный суд Астраханской области признавал обоснованными правовые притязания лиц, в отношении которых состоялись, но еще не приводились к исполнению итоговые решения о назначении административного наказания (см.: решения Арбитражного суда Астраханской области от 20 марта 2003 г. N А06-49ап-11/03 // <http://www.arbitr.astranet.ru>; от 19 марта 2003 г. N А06-546ап-11/03 // <http://www.arbitr.astranet.ru>; от 6 февраля 2003 г. N А06-1021ап-4/02 // <http://www.arbitr.astranet.ru>).

<3> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 14 января 2000 г. N 4-О // СЗ РФ. 2000. N 10. Ст. 1166.

Рассматриваемый штраф как административная санкция, причиняющая имущественные ограничения, обусловлена вмешательством в правоотношения частноправового характера. Тем не менее это несколько не искажает собственно природу отношений, возникающих при применении административного штрафа, где доминирует публично-правовое начало. Они основываются на предусмотренном законом государственно-властном принуждении лица, совершившего административное правонарушение, к обязанности претерпеть обусловленные назначенным административным наказанием страдания. Это предопределяется также и тем, что участниками возникающих, развивающихся и прекращающихся при этом отношений являются органы государства, с одной стороны, и физические лица - с другой, где в отличие от частноправовой сферы между государством и лицами, допустившими нарушение установленных законом правил, существует неравноправие сторон, действуют отношения власти и подчинения, в частности между государственным органом (должностным лицом), налагающим административное наказание, и субъектом ответственности.

Административный штраф состоит в принудительном денежном взыскании, налагаемом органами и должностными лицами, уполномоченными законом рассматривать

дела о соответствующих административных правонарушениях, в административном порядке. Однако этого недостаточно для карательной характеристики данного административного наказания. Безусловно, карательное содержание административного штрафа по логике вопроса находит свое подтверждение уже в том, что данная мера находится в ряду с другими административными наказаниями, образует с ними систему, но это общий аргумент, дающий *in abstracto* представление о таком содержании. Что же касается собственно административного штрафа, то его карательное содержание чрезвычайно богато.

В государстве, где не исключается существование фискальных интересов, наказание в виде административного штрафа по своему характеру, способу исполнения считается наносящим ощутимый ущерб. Не будучи срочным наказанием, административный штраф выступает в качестве оперативного способа административно-властного вмешательства в права лица, совершившего административное правонарушение. Глубина такого вмешательства определяется размером административного штрафа, дифференцируемого законодателем с учетом статуса субъекта ответственности и содержания объективной стороны совершенного им административного правонарушения.

В зависимости от содержания объективной стороны совершенного физическим лицом административного правонарушения размер административного штрафа может выражаться в рублях или в величине, кратной:

1) стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

2) сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме неуплаченного административного штрафа (ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ);

3) сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, где различия в исчислении размера административного штрафа сами по себе не могут являться нарушением конституционных прав и свобод <1>.

<1> См.: п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. N 186-О // ВКС РФ. 2005. N 6.

КоАП РФ, определяя, что размер административного штрафа в целом не может быть менее 100 руб., устанавливает, что размер административного штрафа, налагаемого на граждан, не может превышать 5 тыс., на должностных лиц - 50 тыс., на юридических лиц - 1 млн. руб. Размер же административного штрафа, исчисляемого исходя из стоимости предмета административного правонарушения, а также исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов, не должен превышать трехкратный размер стоимости соответствующего предмета, суммы неуплаченных налогов, сборов (ч. 3 ст. 3.5 КоАП РФ). Кроме того, дальнейшая дифференциация размера административного штрафа с учетом характера причиненного административным противоправным деянием урона общественно значимым интересам последовательно проводится законодателем в конкретных статьях Особенной части КоАП РФ, предусматривающих санкцию в виде административного штрафа. Причем в этих статьях размеры административного штрафа выражаются абсолютно- или относительно-определенным образом. Абсолютно-определенные размеры штрафов имеют строго определенное значение и не могут быть ни уменьшены, ни увеличены в своем объеме органом (должностным лицом), их налагающим. Вместе с тем данное наказание предусматривается в статьях Особенной части КоАП РФ, как правило, в относительно-определенных размерах с указанием границы максимума.

Подчиняя размер штрафной санкции принципам исчисления суммы, закон определяет также ее пропорциональность неким экономическим показателям. Интересным в этой связи являлся до недавнего времени такой показатель, как

минимальный размер оплаты труда (далее - МРОТ). Если вспомнить, то ранее действующий КоАП РСФСР до 1992 г. <1> величину административных штрафов определял непропорционально (в твердой сумме). Но в конце XX в. в связи с обвальной инфляцией законодатель вводит принцип расчета административных штрафов в суммах, кратных МРОТ, величина которого зависела от уровня инфляции, и, как следствие, МРОТ позволял поддерживать компенсаторную и превентивную функции такого наказания <2>. До августа 2007 г. <3> КоАП РФ сохранял этот принцип в качестве преобладающего при формулировании санкций статей Особенной части. При этом МРОТ выполнял функцию не базовой ставки заработной платы, а реального размера прожиточного минимума. Его увеличение не было связано с инфляцией, и расчет штрафов ставился в зависимость не от собственно МРОТ, а от некой твердой суммы, установленной "до внесения изменений в соответствующие федеральные законы, определяющие порядок исчисления налогов, сборов, штрафов и иных платежей" <4>. Складывалась, по сути, такая нормативно-правовая ситуация, при которой МРОТ дифференцировался также по собственным правилам в зависимости от его целевого использования, что приводило на практике "к постоянной путанице" <5>. В ст. 3.5 КоАП РФ закреплялось требование применять МРОТ в качестве базового показателя, с ростом которого пропорционально увеличиваются суммы административных штрафов. Однако конституционно-правовая природа института МРОТ, согласно ч. 2 ст. 7 и ч. 3 ст. 37 Конституции РФ, предполагает, по мнению Конституционного Суда РФ, "установление того минимума денежных средств, который должен быть гарантирован работнику в качестве вознаграждения за выполнение трудовых обязанностей. Придание минимальному размеру оплаты труда более широких функций (в том числе использование его в качестве норматива при расчетах платежей в сферах, не связанных с трудовыми отношениями) не согласуется с конституционно-правовой природой этого института" <6>. Поэтому законодатель аналогично тому, как он это сделал применительно к некоторым другим законодательным актам (в том числе в уголовном законе) <7>, отказался от использования МРОТ в качестве критерия исчисления сумм административных штрафов, освободив МРОТ от выполнения не свойственной ему функции. Современный подход законодателя к вопросу исчисления штрафа представляет, безусловно, шаг вперед, однако было бы целесообразнее определить единый для всех законов, устанавливающих штрафные санкции, показатель, выполняющий функцию критерия исчисления размеров таких штрафов и корректируемый законодателем самостоятельно в необходимых случаях <8>.

<1> Ведомости РФ. 1992. N 34. Ст. 1970.

<2> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 11 декабря 2002 г. N 317-О // ВКС РФ. 2003. N 2. С. 89 - 91.

<3> См.: Федеральный закон от 22 июня 2007 г. N 116-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение" // СЗ РФ. 2007. N 26. Ст. 3089.

<4> Часть 1 ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2000 г. N 82-ФЗ "О минимальном размере оплаты труда" (СЗ РФ. 2000. N 26. Ст. 2792).

<5> См.: пояснительная записка к проекту Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации", внесенному в Государственную Думу Президентом РФ 12 марта 2003 г. // asozd.duma.gov.ru/addwork/rd.nsf.

<6> Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. N 11-П // СЗ РФ. 2002. N 27. Ст. 2779. Следует заметить, однако, что Конституционный Суд РФ не всегда следует ранее высказанным правовым позициям (см.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2004 г. N 68-О // ВКС РФ. 2004. N 5).

<7> См.: Федеральный закон от 16 июля 1999 г. N 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" // СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3686; Федеральный закон от 7 августа 2000 г. N 122-ФЗ "О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 33. Ст. 3348; Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. N 162-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4848.

<8> Отметим, что в Государственной Думе ранее инициировался законопроект, которым предлагалось установить в качестве базовой величины исчисления размеров штрафов, предусмотренных уголовным и административно-деликтным законодательством, минимальный размер штрафа, устанавливаемый федеральным законом (см.: проект Федерального закона N 177495-3 "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"). Хотя 23 декабря 2002 г. этот законопроект был снят с рассмотрения, подчеркнем, что в контексте рассматриваемой проблемы данная идея сохраняет свою непреложную ценность и актуальность (см.: проект Федерального закона N 262624-3 "О единой расчетной сумме").

Свойство размерности административного штрафа позволяет законодателю и правоприменителю приспособлять его к различным ситуациям уместной реализации, что предполагает, в свою очередь, соблюдение ими требования сохранения карательного значения данного административного наказания для правонарушителя. При определении размеров административного штрафа законодатель, формулируя правовую норму, и правоприменитель, решая вопрос о назначении указанного наказания конкретному лицу, должны обеспечивать такое качественное согласование меры ответственности с вызвавшими ее причинами, при котором "цена" ответственности соразмерно превышала бы "стоимость" административного правонарушения, в которую вкладывается также учет личности, характера вины и других обстоятельств, смягчающих либо отягчающих административную ответственность виновного. Устанавливая различные по размеру административные штрафы в зависимости от статуса субъекта правонарушения, законодатель исходит из учета их различного имущественного потенциала, чтобы не допустить фактически ситуацию денежного взыскания одинаково определенной и в то же время непропорционально большей доли из имущества физических лиц и меньшей доли - из имущества юридических лиц. Между тем пропорциональные дифференциация и индивидуализация административного штрафа делает тем самым одинаково ощутимыми карательные свойства этой меры ответственности. Такого рода пропорциональность выработал, в частности, федеральный законодатель при формулировании предписаний административно-деликтного закона. Как замечает Ю.С. Адушкин, "в большинстве случаев прослеживается определенная система в установлении Кодексом размеров штрафов за каждое данное правонарушение применительно к отдельным группам субъектов. Эта своего рода формула административного штрафа, отражающая пропорциональность величины штрафного наказания физических и юридических лиц, может быть представлена следующим образом: $n - 2n - 20n$, где n - размер штрафа для граждан, $2n$ - для должностных лиц и $20n$ - для юридических лиц" <1>.

<1> Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Указ. соч. С. 204.

Как видно, законодательная дифференциация размеров административного штрафа ограничивается учетом существенно отдаленной разницы в статусе субъекта административной ответственности: физическое лицо, должностное лицо и юридическое лицо. Такой способ исчисления административных штрафов не позволяет в полной мере соотнести величину этого штрафа с имущественным положением лица, степень

зависимости которых определяет орган, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, что является, по сути, индивидуализацией административного наказания. Между тем следовало бы последовательно обеспечить дальнейшую дифференциацию размеров административного штрафа и внутри одного и того же вида субъектов административной ответственности. Вполне удобным для этих целей показателем может служить коэффициент, учитывающий имущественное положение лица, объективным выражением которого является фиксируемый в рамках ограниченного периода доход лица от трудовой и (или) иной приносящей материальные выгоды деятельности. В законотворческой деятельности уже предпринимались попытки уточнить порядок исчисления административных штрафов с учетом вышеизложенного, но все они, к сожалению, оказывались безрезультатными <1>. В то же время, учитывая резкое, скачкообразное увеличение размеров административных штрафов в санкциях большинства наиболее "популярных" составов административных правонарушений, вызывающее порой эффект "шокотерапии" <2>, полагаем, что обозначенная проблема в перспективе найдет свое законодательное разрешение.

<1> См.: проект Федерального закона N 187998-4 "О внесении изменений в статью 3.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О прожиточном минимуме в Российской Федерации".

<2> См.: Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 25 февраля 2005 г. N 13-3167П "О законодательной инициативе Законодательного Собрания Красноярского края по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона "О внесении изменений в часть первую статьи 19.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2005. N 11.

Усиливающим аргументацию относительно карательной природы административного штрафа является положение ч. 5 ст. 3.5 КоАП РФ о том, что суммы административных штрафов зачисляются в соответствии с законодательством Российской Федерации в бюджет в полном объеме. На это Д.А. Липинский пишет, что "преобладание в санкциях административных норм штрафа свидетельствует о том, что государство расценивает штраф не только как средство кары и превенции, но и как средство пополнения бюджета...". И далее он же приходит к выводу, что "в результате совершения конкретного административного правонарушения ущерб причиняется не только потерпевшему, но и государству в целом, а штраф является одним из средств восполнения этого ущерба" <1>. Однако трудно согласиться с такими выводами, поскольку в соответствии с общей концепцией КоАП РФ лишь тот факт, что сам потерпевший (физическое или юридическое лицо) не получает от применения штрафа какого-либо возмещения, уже говорит о том, что само поступление сумм административного штрафа в бюджет тем более не может свидетельствовать о выполнении данным наказанием функции восполнения потерь государства, связанных с совершением административного правонарушения. Было бы чрезвычайно сложным представить себе справедливость такого возмещения, поэтому включая критерий поступления сумм взысканных в административном порядке штрафов и, следовательно, сам штраф в область фискальных интересов государства, не можем тем не менее признать это целью административного штрафа как административного наказания, а сам штраф - способом пополнения бюджета. В противном случае административный штраф превращается из средства правового воздействия на лицо в инструмент подавления его имущественных возможностей, лишенный избирательности и всякого исправительного влияния.

<1> Липинский Д.А. Указ. соч. С. 282 - 283, 286.

Более того, само определение штрафа как пополняющей составляющей бюджета того или иного уровня перманентно связано именно с финансовым, бюджетным регулированием, ориентированным на рассмотрение штрафа лишь как доходной части бюджета, а не как меры ограничения прав и свобод лица, поскольку иное деликтное регулирование исключает <1>.

<1> Из этого следует также, что подп. 3 п. 2 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ в части, определяющей, что исключения из общего порядка зачисления штрафов в бюджеты субъектов РФ могут быть предусмотрены их законами, не затрагивает деликтное регулирование в силу несопоставимости его целей и принципов с фискальной природой финансовых, бюджетных правоотношений. В данной связи нами лишь приветствуется позиция законодателя (см., например: Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству рассмотрен проект Федерального закона N 318362-3 "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в пункт 1 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации") и судов (см.: решение Ивановского областного суда от 26 октября 2004 г. N 3-133/2004 // Собрание законодательства Ивановской области. 2005. N 14 (272)) по отношению к попыткам закрепления в административно-деликтном законодательстве правил и условий зачисления штрафов в бюджеты.

Критерий же поступления сумм взысканных в административном порядке штрафов в бюджет, наоборот, позволяет характеризовать эту меру как карательную, поскольку денежное взыскание осуществляется не в пользу потерпевшего. Кроме того, данный критерий является одним из существенных средств усиления процессуальных гарантий права частной собственности. Эти процедуры в известной мере гарантируют приоритет прав и свобод человека и гражданина, не допуская предпочтения им даже самых важных ведомственных или личных имущественных интересов. Более того, в части гарантии в этом же направлении федеральный законодатель пошел дальше, обеспечив единство процедур зачисления административных штрафов (вне всякой зависимости от того, каким законом, федеральным или региональным, они установлены и в какой бюджет поступают) путем регулирования их только законодательством РФ (ч. 5 ст. 3.5 КоАП РФ) и соблюдения их всеми административно-юрисдикционными органами, что неоднократно подтверждалось рядом решений Верховного Суда РФ <1>.

<1> См.: Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 22 августа 2003 г. N 58-Г03-25; от 19 сентября 2003 г. N 58-Г03-28.

Другое дело, интересы, которые государство посредством административно-юрисдикционной деятельности своих органов удовлетворяет в итоге через применение такой меры, как административный штраф. Бесспорно то, что данная мера выступает способом денежного удовлетворения публично-правовых интересов и это справедливо постольку, поскольку административным правонарушением умаляются ценности, охрана и восстановление которых не только конституционная задача, но и существо правомерных интересов государства. Отсюда фискальный характер административного штрафа выражается лишь в той мере, в какой он призван восполнить материальный урон, причиненный административным правонарушением. Такой характер административного штрафа особо очевиден тогда, когда речь идет о преодолении негативных последствий, вызванных противоправным посягательством на публично-правовые интересы государства с элементами имущественного обязательства, выраженного в правовых установлениях в области прежде всего предпринимательской деятельности, финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг и таможенного дела. В остальных же случаях административный штраф выступает предпочитаемой государством формой удовлетворения нарушенных интересов и, как уже указывалось ранее, относительно

удобным средством дифференциации и индивидуализации административной ответственности.

Вместе с тем отмеченная согласованность не является достаточным объяснением защиты фискальных интересов государства, поскольку произвольное немотивированное установление и применение административного штрафа, имеющего равный с другими видами административных наказаний правовой титул, не соответствовало бы юридической логике и нарушало бы конституционные принципы справедливости юридической ответственности. Следовательно, установление и применение административного штрафа находят оправдание в том же, на чем базируется и вся система административных наказаний, каждый ее элемент.

Таким образом, приходим к выводу о том, что административному штрафу присущи все признаки административного наказания и, будучи не лишенным собственного содержания, он имеет: фиксированное, установленное административно-деликтным законом денежное выражение; взыскивается принудительно; применяется уполномоченным на то административно-юрисдикционным органом (должностным лицом); взымается в случае совершения административного правонарушения, а также зачисляется в бюджет государства, т.е. переходит в государственную собственность.

Действующее законодательство допускает применение штрафа не только в качестве меры административного воздействия, но и как уголовного наказания, гражданско-правовой и процессуальной санкции, что приводит к необходимости разграничения этих понятий.

Административный штраф отличается от штрафа как вида наказания, предусмотренного уголовным законом. Представляя собой имущественные санкции, административный штраф и штраф уголовный находятся в пределах собственного правового регулирования: административного и уголовного соответственно. Отсюда следует, что отличительные черты этих мер ответственности обретают материальное содержание. Скажем, если административный штраф применяется только к лицу, совершившему административное правонарушение, то уголовный штраф - к лицу, совершившему преступление как наиболее общественно опасное деяние. Весьма существенным критерием отграничения этих мер является также степень их суровости. По общему правилу мера уголовной ответственности связана с наступлением более широких ограничений для нарушителя, в то время как административный штраф - с ограниченными возможностями вмешательства в права нарушителя. Непосредственно это выражается в следующем: тот размер, который для административного штрафа является максимально допустимым, для уголовного штрафа выступает лишь нижним пределом.

Учитывая то обстоятельство, что уголовную ответственность несут только физические лица, и в этом, кстати, также одно из существенных отличий уголовного штрафа от административного, то из сопоставления двух мер видим, что в отношении указанных лиц административно-деликтный закон устанавливает в качестве максимального административный штраф, равный 5 тыс. руб.; уголовный закон - штраф, минимум которого равен 2,5 тыс., а максимум - 1 млн. руб. Причем если административный штраф рассматривается КоАП РФ в качестве самостоятельной меры ответственности, то уголовный закон рассматривает штраф как основное и дополнительное наказание. В итоге незаменимость административного штрафа резко различается с таким противоположным качеством штрафа, предусмотренного уголовным законом, как возможность его замены другим видом уголовного наказания. В ч. 5 ст. 46 УК РФ предусмотрено, что в случае злостного уклонения от уплаты штрафа он заменяется обязательными работами, исправительными работами или арестом соответственно размеру назначенного штрафа в пределах, предусмотренных УК РФ для этих видов наказаний.

Другой вид штрафной санкции - штраф в гражданском праве - предусмотрен гражданским законодательством, принципиально отличающимся на началах диспозитивного

равенства. В отличие от административного штрафа штраф в гражданском праве призван обеспечить в качестве необходимого удовлетворения, обусловленного характером частноправовых отношений, возмещение потерпевшему причиненного ему гражданским деликтом ущерба и, следовательно, зачисляется не в бюджет государства, а поступает в собственность пострадавшей стороны. Принимая во внимание имущественный характер гражданских правоотношений, разнообразие форм и объектов собственности, законодатель в том, что касается размера и характера имущественного возмещения, оставляет достаточно широкий простор в этом судебскому усмотрению, тогда как административный штраф имеет фиксированное, установленное административно-деликтным законом денежное выражение. Далее если административный штраф влечет за собой определенного рода длящиеся негативные последствия в виде срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, то в случае со штрафом в гражданском праве закон не предусматривает каких-либо негативных последствий, выходящих за рамки собственно возмещения.

Процессуальное законодательство <1> также предусматривает в качестве мер имущественного воздействия штрафы, применяемые судами в процессе рассмотрения подсудных им дел. Такие штрафы называют еще и судебными. В отличие от административного штрафа как меры ответственности судебные штрафы не связаны с совершением административного правонарушения и не влекут за собой каких-либо длящихся неблагоприятных последствий. По степени своей суровости судебные штрафы не представляют сколь-либо существенного ограничения прав и выполняют функцию процессуального обеспечения, т.е. обеспечивают соблюдение лицами судебных правил и процедур. Судебный штраф, таким образом, применяется только в рамках процессуальной деятельности судебных органов по уголовным, гражданским и административным делам.

<1> См.: ст. ст. 119, 120 Арбитражного процессуального кодекса РФ // СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3012; ст. ст. 105, 106 Гражданского процессуального кодекса РФ // СЗ РФ. 2002. N 46. Ст. 4532.

§ 3. Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения как мера административного наказания

Одной из форм административного вмешательства в правовой статус личности, затрагивающей ее имущественное положение, действующий федеральный административно-деликтный закон предусматривает возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Как мера административной ответственности исследуемый вид административного наказания появился сравнительно недавно (во второй половине XX в.) в законодательстве союзных республик. Данная мера предусматривалась в отношении лиц, нарушающих порядок пользования находящимся в их собственности определенным имуществом. К примеру, за управление транспортным средством в нетрезвом состоянии, при отсутствии прав на управление им, а равно за передачу его в пользование лица, не имеющего права на управление им, к владельцу указанного средства, который ранее уже привлекался к административной ответственности за аналогичные нарушения, применялось взыскание в виде принудительного изъятия и реализации автотранспортного средства с возвращением ему вырученных средств за вычетом расходов по реализации изъятого имущества <1>. Такая же, по сути, форма административного воздействия устанавливалась законодательством союзных республик за нарушение административно-правовых правил пользования огнестрельным оружием и боеприпасами к нему. Например, изъятие оружия и боеприпасов к нему с последующей их реализацией и возвратом вырученных от нее средств предусматривалось в отношении лиц, систематически нарушающих

общественный порядок и злоупотребляющих спиртными напитками <2>. Взысканию в форме возмездного изъятия могло подвергаться как движимое, так и недвижимое имущество. Союзным законодательством допускалось изъятие в судебном порядке с соответствующим возмещением памятников истории и культуры из собственности граждан, если они не обеспечивают их сохранности <3>.

<1> См.: Указ Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 2 октября 1968 г. "Об усилении административной ответственности за нарушение правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами" // ВВС УССР. 1968. N 41. Ст. 272. Что касается российского законодательства, то указ с одноименным названием не содержал данной меры административного воздействия, а предусматривал лишь такие взыскания, как предупреждение, штраф и лишение права на управление транспортными средствами (см.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1968 г. "Об усилении административной ответственности за нарушение правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами" // ВВС РСФСР. 1968. N 26. Ст. 1009; 1972. N 51. Ст. 1208).

<2> См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 сентября 1969 г. "Об изъятии огнестрельного оружия у лиц, совершающих антиобщественные проступки" // ВВС РСФСР. 1969. N 40. Ст. 1231; Инструкция о порядке приобретения, перевозки, хранения, учета и использования огнестрельного и холодного оружия, боеприпасов к нарезному оружию, открытия стрелковых тиров, оружейно-ремонтных мастерских, торговли нарезным огнестрельным и холодным оружием на территории Казахской ССР // Сб. нормативных актов об административной ответственности. Алма-Ата, 1965. С. 283.

<3> См.: Закон СССР от 29 октября 1976 г. "Об охране и использовании памятников истории и культуры" // ВВС СССР. 1976. N 44. Ст. 628.

Вместе с тем в условиях разобщенности административно-деликтного законодательства социалистического периода, в которых каждая союзная республика в составе СССР обладала ничем не ограниченной компетенцией по установлению перечня видов мер административной ответственности и правил их применения, не было и не могло выработаться единого понимания природы и содержания рассматриваемой меры административной ответственности, что давало повод многим ученым-административистам предлагать свое определение такому взысканию. В частности, в административно-правовой литературе того периода одни авторы называют возмездное изъятие просто изъятием имущества <1>, другие - принудительной реализацией имущества <2>. Такая неопределенность не могла быть не замечена и предстоящей первой всесоюзной реформой административного законодательства.

<1> См., например: Шергин А.П. Указ. соч. С. 303.

<2> См., например: Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 92.

В Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях в целях унификации административно-наказательных процедур под режим возмездного изъятия попал ограниченный круг имущественных объектов, а именно предметы, явившиеся орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения. Само же административное взыскание, называемое возмездным изъятием предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, определялось как состоящее в принудительном изъятии и последующей реализации с передачей вырученной суммы бывшему собственнику за вычетом расходов по реализации изъятых предметов, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения. Однако данные Основы, как не закрепляющие конкретные составы

административных правонарушений, от содержания которых зависел индивидуально-определенный круг имущества, подпадающего под режим возмездного изъятия, сохранили тем самым за союзными республиками возможность самостоятельно определять посредством формулирования составов административных правонарушений, какие конкретно предметы являются орудием совершения или непосредственным объектом такого правонарушения и, следовательно, подлежат возмездному изъятию.

Применительно к российскому законодательству того периода объектом возмездного изъятия обычно выступали такие предметы (признаваемые в конкретных ситуациях орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения), как огнестрельное оружие и боеприпасы к нему <1>. Несколько расширился перечень указанных объектов с принятием КоАП РСФСР. В нем возмездное изъятие как вид административного взыскания предусматривалось в санкциях трех статей Особенной части КоАП РСФСР, и предметами, явившимися орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, выступали соответственно в одном случае опасные вещества и предметы при их незаконной перевозке на воздушном транспорте (ст. 106), в другом - оружие и боевые припасы к нему (ст. ст. 173, 175). Сама же дефиниция ст. 28 КоАП РСФСР несущественно изменила правовое понимание возмездного изъятия предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, уточнив в отличие от ст. 15 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, что возмездное изъятие огнестрельного оружия и боевых припасов не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования.

<1> См.: ст. ст. 2 и 5 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 14 июня 1984 г. N 368-XI "Об административной ответственности за нарушение правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия и боевых припасов" // ВВС РСФСР. 1984. N 25. Ст. 434.

Ничем существенно по своему правовому содержанию возмездное изъятие не изменилось и в связи с принятием КоАП РФ. В нем такая мера ответственности определяется, в частности, как принудительное изъятие и последующая реализация с передачей бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов на реализацию изъятого предмета (ч. 1 ст. 3.6 КоАП РФ). Между тем по ранее действующему КоАП РСФСР объектом изъятия признавался предмет, явившийся орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения (ст. 24). Изменение формулировки наименования данной меры административной ответственности и, следовательно, ее содержания обусловлено смешением терминологии. Как точно по данному поводу отмечает М.С. Студеникина (применительно к двум способам принудительного изъятия, предусмотренным административно-деликтным законом в качестве мер ответственности (возмездному и безвозмездному)), необходимость в таком изменении вызвана семантической неопределенностью термина "объект" административного правонарушения и его смешением с термином "предмет" административного правонарушения, тогда как под первым "обычно понимают охраняемые законодательством общественные отношения, на которые направлено административное правонарушение и которым причиняется вред, либо... реальная угроза причинения вреда. Поэтому изъять непосредственно объект (конкретное отношение) в принципе невозможно" <1>, ну а от себя лишь добавим - и абсурдно. Исходя же из структуры терминологического порядка рассматриваемого административного наказания очевидно, что в его основе лежат две понятийные категории:

<1> Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях. С. 6.

- 1) орудие совершения административного правонарушения;
- 2) предмет административного правонарушения.

Орудием совершения административного правонарушения следует признавать то, посредством чего совершалось административное правонарушение или, иными словами, те имущественные объекты, посредством которых исполнялось задуманное административное правонарушение и с помощью которых непосредственно причинялись общественно вредные последствия (например, различные виды холодного и огнестрельного оружия, боевые припасы, орудия лова).

Под предметом же административного правонарушения следует подразумевать то, по поводу чего и ради чего совершается административное правонарушение (например, товары, продажа которых совершается с нарушением закона, контрафактная печатная продукция) <1>.

<1> В усеченном (упрощенном) варианте под орудием административного правонарушения следует понимать ту вещь, при помощи которой было совершено противоправное деяние, а под предметом административного правонарушения - вещь, по поводу которой было совершено противоправное деяние.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, являясь разновидностью административного наказания, проявляет себя как мера государственно-властного воздействия на имущественные права нарушителя, реализация которых сопрягалась с запрещенными целями использования собственного имущества. Причем, как следовало бы полагать, такое использование запрещено не каким-либо законом, а только законом, устанавливающим административную ответственность, под угрозой административного наказания. А административная ответственность в форме возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения, как устанавливаемая исключительно на федеральном уровне (ч. 3 ст. 3.2 КоАП РФ), предусматривается КоАП РФ лишь в трех случаях (ч. ч. 2 и 3 ст. 20.8 и ч. 3 ст. 20.12). Как видно, среди санкций статей Особенной части КоАП РФ рассматриваемый вид административного наказания является самым редким, поскольку он создает для правоприменителя такое дополнительное процедурное обременение, как последующая реализация изъятого имущества с возвратом бывшему собственнику суммы за вычетом понесенных от такой реализации расходов. Отсюда и судебная практика применения возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения незначительна. В частности, в 2003 г. доля лиц, подвергнутых такому административному наказанию, составила лишь 0,002% <1>, в 2004 г. - 0,02 <2>, в 2005 г. - 0,03 <3> и в 2006 г. - 0,02% <4>.

<1> То есть восемь лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 2819,7 тыс. лиц (см.: Работа судов Российской Федерации в 2003 году // Российская юстиция. 2004. N 4. С. 74 - 75).

<2> То есть 719 лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3174,4 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2004 году // Российская юстиция. 2005. N 6. С. 39, 41).

<3> То есть 907 лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3493,0 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2005 году // Российская юстиция. 2006. N 10. С. 68 - 69).

<4> То есть 773 лица от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 4086,1 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных

Как и всякое административное наказание, возмездное изъятие носит личный характер, т.е. применяется лишь к лицу, совершившему административное правонарушение. Причем само содержание правонарушения не обусловлено вопросами законности нахождения изымаемого в возмездном порядке имущества в собственности нарушителя, т.е. вопросами частноправового характера, а связано с ситуацией соблюдения административно-разрешительного режима использования ограниченно оборотоспособных объектов гражданских прав либо использования имущественных объектов в противоправных целях, чем и предопределяется, в свою очередь, публично-правовая природа исследуемой меры административной ответственности. В итоге, как следует из общих принципов виновной ответственности, указанное наказание может быть наложено лишь на то имущество, которое находится на праве законного владения, пользования и (или) распоряжения у того лица, которое виновно использовало его вопреки предписаниям административно-правового характера, т.е. является субъектом данного административного правонарушения.

В связи с этим представляются неоспоримыми выводы А.Б. Агапова, сделанные им из системного толкования ч. 1 ст. 3.6 и ч. 3 ст. 3.7 КоАП РФ и сводящиеся по своей сути к тому, что предмет, подлежащий принудительному изъятию, при применении возмездного изъятия может находиться у нарушителя и на незаконных основаниях <1>. Следовало бы заключить, что применение возмездного изъятия как административного наказания влечет причинение именно имущественных ограничений не кому-либо, а именно лицу, чья заинтересованность в судьбе отчуждаемого государством имущества имеет справедливое и законное обоснование. Применение же возмездного изъятия, означающего приватный случай реализации административной ответственности, к собственнику (как к лицу, не совершившему административное правонарушение) посредством лишения его права собственности на имущество, использованное другим лицом вопреки воли собственника, означало бы умаление не только имущественных прав, но и чести, достоинства такого собственника самим государством, что недопустимо ни при каких обстоятельствах (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ). Отчуждение имущества у собственника, не являющегося нарушителем административно-правовых правил, может вполне расцениваться как нарушение основного принципа административной ответственности, согласно которому наказание может быть применено только к лицу, виновному в совершении административного правонарушения. Отсюда вполне понятны высказывания большинства ученых-административистов относительно того, что возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения может быть применено только к лицу, которое хотя и на законных основаниях, но в противоправных целях использовало свое имущество.

<1> См.: Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002. С. 48, 50.

Возмездное изъятие как мера административного наказания может распространяться только на те предметы материального мира, которые использовались в качестве орудия совершения или предмета административного правонарушения. Круг орудий совершения или предметов административного правонарушения, которые могут принудительно и возмездно изыматься, определяется исходя из содержания конкретных составов административных правонарушений. Универсальная же формула возмездного изъятия, содержащаяся в ст. 3.6 КоАП РФ, допускает возможность как расширения, так и сужения перечня объектов, подпадающих под режим возмездного изъятия, посредством правового закрепления не ниже законодательного уровня. Из прочтения статей Особенной части

КоАП РФ, закрепляющих в своей структуре санкцию в виде возмездного изъятия, следует, что эта мера административной ответственности ограничивается признанием на данный момент в качестве орудий совершения или предметов административного правонарушения лишь оружия и патронов к нему.

Возмездное изъятие указанных орудий и предметов состоит в лишении их собственника права владения, пользования и распоряжения ими, т.е. права собственности. Вместе с тем возмездное изъятие как вид административного наказания было бы не полным, если бы оно не было связано еще и с принудительным переходом изымаемого имущества от бывшего собственника к государству. Отсюда следует, что данное изъятие в процессуальном плане представляет собой принудительное лишение нарушителя права собственности на имущественный объект, послуживший ему орудием совершения или предметом административного правонарушения, связанное с переходом данного объекта государству. В этом случае возникает проблема по поводу значения слова "лишение" с точки зрения определения решающего момента административного вмешательства в имущественные права лица, совершившего административное правонарушение. По мнению Конституционного Суда РФ, изъятие имущества и принятие компетентными органами постановления о таком изъятии сами по себе не являются прекращением права собственности. Оно прекращается в результате реального исполнения такого акта и факта перехода имущества в собственность государства <1>, а сам акт является лишь итогом решения вопроса о лишении лица его имущества <2>.

<1> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 мая 1997 г. N 8-П // СЗ РФ. 1997. N 21. Ст. 2542.

<2> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. N 8-П // СЗ РФ. 1998. N 12. Ст. 1458.

Выбор Конституционным Судом РФ такого варианта решения дела в принципе понятен, поскольку вся проблема вращается вокруг определения юридического значения двух существенных в контексте возмездного изъятия действий: изъятия имущества и принятия компетентными органами решения о таком изъятии.

Однако проблематика данного выбора усиливается еще и рассмотрением возмездного изъятия (равно как и других форм изъятия) как наиболее радикальной формы вмешательства в осуществление права иметь в собственности имущество (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ). Для такого вмешательства, безусловно, необходимо решение компетентного органа, которое самодостаточно уже потому, что не требует последующего обязательного его подтверждения другим органом и в этом смысле является итоговым, т.е. однозначно определяющим судьбу конкретного имущества.

Между тем сам переход права собственности на имущество от нарушителя к государству при его изъятии не обязательно может быть связан именно с вынесением соответствующего решения. Решение в лучшем случае является формальным основанием возмездного изъятия имущества и тем самым выступает типом (формой) контроля. Отсюда представляется предпочтительнее та точка зрения, которая рассматривает само действие по ограничению, а не предваряющее такое вмешательство решение как тип контроля, реализацией которого оно и является. Вмешательством выступает именно само действие, в данном случае реальное исполнение решения о возмездном изъятии, а не принятие на себя полномочий изъять имущество на основании регламентирующего акта, который теоретически может и не применяться. Другими словами, если с вынесением решения о возмездном изъятии связывать переход права собственности (момент лишения собственника права на имущество), то можно было бы сразу согласиться, что в принципе такое изъятие существует, и остается лишь решить вопросы степени и особенности правоограничений. Но помимо этого нужно показать решение вопроса не столько формальным, сколько фактическим образом - соответствующими действиями, которыми

реально осуществляется вмешательство, показывая тем самым его достаточность и необходимость уже по материальным соображениям. Таким образом, момент изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения у собственника связан с реальным исполнением решения о возмездном изъятии, неотъемлемой составляющей которого является реализация (продажа) имущества <1>, и фактом перехода такого имущества в собственность государства.

<1> Следует здесь также учесть, что в соответствии с действующим законодательством реализация арестованного, конфискованного, возмездно изъятых и иного имущества, обращенного в собственность государства во исполнение судебных актов или актов других органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, осуществляется Российским фондом федерального имущества (см.: Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2002 г. N 260 "О реализации арестованного имущества, реализации, переработке (утилизации), уничтожении конфискованного и иного имущества, обращенного в собственность государства" // СЗ РФ. 2002. N 17. Ст. 1677).

Вместе с тем следовало бы обратить внимание на некоторую проблематичность установленной законом зависимости возмездного изъятия от реализации индивидуально-определенного имущества. Например, в тех случаях, когда изъятая вещь, явившаяся орудием совершения или предметом административного правонарушения, не будет обладать по каким-либо объективным причинам покупательной способностью, ее реализация может занять значительное количество времени, что может привести к существенному затягиванию самой процедуры исполнения данного административного наказания и, в свою очередь, его превращению в срочную меру административной ответственности. Между тем срок исполнения возмездного изъятия во всяком случае должен быть таким, чтобы не превысилась степень и качество обременения таким наказанием прав нарушителя, т.е. быть разумным <1>. В противном же случае для нарушителя будет существовать риск неправомерной (чрезмерно чувствительной в карательном смысле) утраты имущества, хотя и явившегося орудием совершения или предметом административного правонарушения. В данной связи можно согласиться с позицией В.Д. Сорокина о том, что "в нынешних... условиях возмездное изъятие без труда может превратиться в своего рода конфискацию, если вещь изъята, а реализовать ее практически невозможно, и, следовательно, она неопределенно долго может находиться вне владения собственника", но не можем поддержать его же предложение о том, что лишь на этом основании "возмездное изъятие следовало бы отменить, как совершенно правильно сделано с такой мерой административного взыскания, как исправительные работы" <2>.

<1> Саму же разумность как применительно к срокам реализации изъятых объектов, так и в целом следует оценивать в каждом случае в соответствии с конкретными обстоятельствами дела, с учетом критериев, выработанных практикой реализации соответствующих имущественных объектов и законов рыночной экономики.

<2> Сорокин В.Д. Правовое регулирование. С. 557.

Подобную же пробельность процедур исполнения возмездного изъятия можно, как представляется, преодолеть, если законодательно предусмотреть в КоАП РФ возможность передачи бывшему собственнику суммы из учета рыночной стоимости изъятых объектов за счет предусмотренных для этих целей средств (бюджетных или внебюджетных) в случаях, когда такое имущество по объективным причинам не может быть реализовано (например, отсутствие спроса на данное имущество) в разумные сроки <1>. Причем такая реализация не представляется обременительной в общем смысле, если учитывать ряд объективных факторов.

<1> Разумность указанного срока должна определяться, как представляется, правоприменителем (судом), исходя из учета как собственно предмета своеобразного "обязательства", так и из оценки среднесрочных показателей оборотоспособности изъятого имущества в рыночных условиях и других обстоятельств, влияющих на степень ликвидности самой такой реализации. В связи с этим разумность срока определяется по правилам как гражданского законодательства (см.: Емельянов В.И. Разумность, добросовестность, незлоупотребление гражданскими правами. М., 2002. С. 115 - 156), так и административного законодательства (см.: Стариков Ю.Н. Административное право в борьбе с произвольным администрированием // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Вып. 17. Воронеж, 2004. С. 193 - 194).

Во-первых, такая возможность должна носить исключительный и конкретный (непосредственный) характер, что надлежит обеспечить посредством дополнительного законодательного регулирования.

Во-вторых, как указывалось выше, среди санкций статей Особенной части КоАП РФ указанный вид административного наказания является самым редким.

В-третьих, аккумуляция средств на реализацию данной поправки не обязательно может оформляться отдельной строкой в бюджете. Это может быть обособленный внебюджетный фонд, средства которого находятся в государственной собственности, как, например, Российский фонд федерального имущества.

В-четвертых, вышеперечисленным не нарушается публично-правовая природа бюджета, поскольку в данном случае государство, подобно тому как им реализуются обязательства, возникшие в порядке возмещения вреда, причиненного действиями его органов и должностных лиц, выполняет компенсаторную функцию <1>.

<1> Публично-правовое назначение бюджетных средств достаточно лаконично сформулировано в ряде правовых позиций Конституционного Суда РФ (см.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2000 г. N 251-О // Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2000 / Отв. ред. Т.Г. Морщакова. М., 2001. С. 540 - 542).

В основе рассмотренной ранее формулы перехода имущества в собственность государства лежат также понятия справедливой и надлежащей процедуры, т.е. идея о том, что любая мера, лишаящая собственника его имущества, должна исходить от соответствующего органа, осуществляться им и не быть произвольной. Согласно ч. 1 и 3 ст. 35 Конституции РФ право частной собственности охраняется законом (ч. 1) и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ч. 3). Закрепленное в названных конституционных положениях право частной собственности, не являясь абсолютным, может быть, однако, ограничено федеральным законом, причем как сама возможность таких ограничений, так и их характер должны определяться законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией РФ и корреспондирующими ей нормами международного права, предусматривающими, в частности, право каждого при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона <1>. Предусматривая возможность ограничения права собственности, законодатель во всяком случае с формальной стороны обязан обеспечить ее необходимой степенью соразмерности конституционно значимым ценностям и целям, а с процессуальной стороны - сопроводить ее требованием судебного усмотрения. Следовательно, предписание ч. 3 ст. 35 Конституции РФ о лишении имущества не иначе как по решению суда является обязательным, тем более когда встает вопрос о применении санкции в виде принудительного изъятия у собственника имущества, которое использовалось им в

противоправных целях. Возмездное же изъятие наряду со штрафом представляет собой один из видов административных наказаний, налагаемых за нарушение предписаний административно-правового характера, и связано с обращением имущества, находящегося в собственности лица, в собственность государства. Отсюда КоАП РФ в отличие от КоАП РСФСР допускает назначение возмездного изъятия только судьей.

<1> См.: ст. 8 Всеобщей декларации прав человека; п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах; п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения как вид административного наказания является карательной санкцией, что доказать на фоне существующих в юридической науке противоположных точек зрения представляет определенные трудности. Например, Д.А. Липинский приходит к заключению о том, что возмездное изъятие по своей юридической природе не является мерой административного наказания, а относится скорее к мерам защиты. Как дополнительная мера защиты, применяемая одновременно с мерами административного наказания, возмездное изъятие направлено на усиление восстановительного воздействия административной ответственности в тех случаях, когда обычными мерами этого не удастся достичь <1>. Такое заключение оставляет впечатление поверхностного подхода к осмыслению проблем правового содержания рассматриваемой меры административной ответственности, хотя на первый взгляд изучение административного наказания, дефиниция которого закреплена в ч. 1 ст. 3.6 КоАП РФ с использованием такого термина, как "возмездный", может действительно привести к аналогичным результатам. Между тем природа возмездного изъятия в означенном аспекте представляется чрезвычайно сложной, и предупредительный характер такого изъятия очевиден, его карательная сущность прослеживается не исходя из эквивалентного статуса данной санкции, а с учетом того, какие именно имущественные интересы нарушителя оказываются объектом его вмешательства. Как правильно пишет И.И. Веремеенко, "реализация данной санкции приводит к видоизменению имущественных прав нарушителя, которое представляет собой не что иное, как ущемление его субъективного права", причем "принудительная реализация имущества даже не столько ограничивает имущественную сферу... сколько существенно изменяет ее..." <2>. Отсюда мы можем сделать вывод, что карательная сущность возмездного изъятия проявляется не столько в ограничениях, обусловленных разницей между фактической стоимостью изъятого предмета и передаваемой бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов на его реализацию, сколько в существенном умалении возможности нарушителя владеть, пользоваться и распоряжаться индивидуально-определенным имуществом. Таким образом, эквивалентность при применении возмездного изъятия не только нарушается в количественном плане (пусть и при незначительной разнице) фактом "несправедливого" возмещения, но и в содержательном плане ведет к принудительному (вопреки воле собственника) изменению индивидуально-определенного объекта собственности, что как раз и является очевидным проявлением кары. Сила кары возмездного изъятия усиливается к тому же и наступлением для правонарушителя срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию (одного года после исполнения постановления о возмездном изъятии (ст. 4.6 КоАП РФ)).

<1> См.: Липинский Д.А. Указ. соч. С. 285.

<2> Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 93.

Учитывая определенно меньшую степень суровости возмездного изъятия по сравнению с другими мерами административной ответственности, оно может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного

административного наказания. Конструкция статей, входящих в Особенную часть КоАП РФ, устанавливающих виды административных правонарушений и ответственность за них, свидетельствует о том, что возмездное изъятие предусматривается, как правило, в качестве дополнительной по отношению к административному штрафу санкции. Следовательно, возмездное изъятие с учетом характера связи с основной санкцией выполняет функцию дополнительного обременения ответственности правонарушителя в тех случаях, когда, исходя из своего внутреннего убеждения, судья считает применение одного административного штрафа нецелесообразным, недостаточным для достижения целей административного наказания. Вместе с тем законодатель посредством прямого указания в ч. 2 ст. 3.3 КоАП РФ допускает возможность придания возмездному изъятию орудия совершения или предмета административного правонарушения статуса основного административного наказания при дальнейшей деликтации административно-правовых отношений.

Понятно, что такая ситуация сохраняет за возмездным изъятием статус основного административного наказания, юридическая оценка которой с точки зрения действующего права, конечно, может быть дана, если иметь в виду гипотетическое его осуществление в форме какого-либо законодательного установления. Однако, несмотря на признание наказательного воздействия возмездного изъятия, представляется, что карательная составляющая такого административного наказания не превалирует над восстановительной его частью существенно, т.е. в той мере, в какой его компенсационный характер был бы менее проявленным. В этом смысле возмездность как центральный признак рассматриваемой меры административной ответственности, хотя и выражающийся лишь в опосредованной связи объекта принудительного изъятия с его фактической стоимостной оценкой, тем не менее выступает средством снижения (по сравнению с конфискацией) карательного потенциала такого воздействия на уровне прежде всего его психоэмоционального восприятия. Так называемый порог чувствительности административного наказания в виде возмездного изъятия представляется невысоким и оказывает на личность виновного лишь дополнительно коррелирующее воздействие. Отсюда считаем, что возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, не умаляя при этом его карательное значение и относительную обособленность в системе административных наказаний, необходимо законодательно определить как исключительно дополнительное административное наказание, что позволит с точки зрения экономии административной репрессии обеспечить в конкретных правовых ситуациях ее адекватность принципам дифференциации и индивидуализации, а следовательно, и справедливость самой административной ответственности.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения следует отличать от конфискации как вида административного наказания, реквизиции имущества как меры административного предупреждения и изъятия вещей и документов как процессуальной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Во-первых, от возмездного изъятия орудия совершения или предмета правонарушения как меры административного наказания следует отличать реквизицию, не являющуюся административным наказанием. Реквизиция имущества, предусматриваемая гражданским законодательством (ст. 242 ГК РФ) и закрепленная в ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, означает принудительное отчуждение или временное изъятие имущества для государственных нужд при условии предварительного и равноценного возмещения, т.е. также возмездное изъятие. Однако отличие такого изъятия в том, что возмездное изъятие орудия совершения или предмета правонарушения - мера юридической ответственности за совершение административного правонарушения, а основанием для реквизиции имущества всегда служит государственная необходимость (например, в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий).

Во-вторых, от возмездного изъятия как меры юридической ответственности за совершенное правонарушение следует отличать изъятие вещей и документов как процессуальную меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Последняя, кстати, может применяться также для обеспечения последующего возмездного изъятия (ст. 27.10 КоАП РФ). Изъятие вещей и документов, осуществляемое органами (должностными лицами), уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, хотя в определенной степени и ограничивает право собственника владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, но не связано с лишением его в собственность государства. Поэтому такое изъятие различается как превентивная и чисто процессуальная мера, обеспечивающая возможность рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесения по нему решения. Изъятие вещей и документов и возмездное изъятие имеют один и тот же имущественный объект (орудия совершения или предметы административного правонарушения), между тем первое применяется в административном порядке, поскольку не связано с лишением права собственности, а второе - в судебном порядке, поскольку является итогом, результатом административного преследования в форме привлечения к административной ответственности.

Таким образом, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения представляет собой карательную меру административной ответственности, имеющую свое собственное содержание, общие и отличительные особенности. Как форма государственно-властного вмешательства возмездное изъятие выступает вполне соответствующей Конституции РФ мерой возможного, должного и допустимого ограничения конституционных прав и свобод личности в сфере материальных благ.

§ 4. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения как мера административного наказания

Помимо возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения другой формой административного вмешательства в правовой статус личности, затрагивающей имущественное положение правонарушителя, КоАП РФ предусматривает конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Конфискация как мера административной ответственности известна с первых лет Советской власти, когда она послужила одним из главных средств революционного давления на собственность как основу имперской государственности <1>. Она применялась рядом административных органов, являясь, по сути, мерой "административного и экономического воздействия", способствующей "ликвидации экономической мощи свергнутых эксплуататорских классов" <2>. Пожалуй, первым документом, определенно закрепившим компетенцию по применению конфискации, было Постановление Народного комиссариата юстиции РСФСР от 18 декабря 1917 г. "О Революционном трибунале печати", которым революционным трибуналам предоставлялось право определять виновным в совершении преступлений и проступков путем использования печати наказания, в том числе и конфискацию. Чуть позже подобные полномочия в порядке управления были предоставлены Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов для целей проведения в жизнь декретов и постановлений центральной власти посредством принятия мер к самому широкому оповещению населения об этих постановлениях, издания обязательных постановлений, произведения реквизиции и конфискации, наложения штрафов и т.д. <3>. Впоследствии начинает развиваться тенденция определения, хотя и в рафинированном виде, составов правонарушений, за совершение которых предусматривалась конфискация <4>.

<1> См.: Декреты СНК РСФСР от 7 декабря 1917 г. "О конфискации и объявлении собственностью Российской Республики всего имущества Акционерного Общества Богословского Горного Округа" // СУ РСФСР. 1917. N 6. Ст. 95; от 16 декабря 1917 г. "О конфискации и передаче в собственность Российской Республики всего имущества "Общества электрического освещения 1886 года" // СУ РСФСР. 1917. N 9. Ст. 140.

<2> Якуба О.М. Указ. соч. С. 168.

<3> См.: § 2 Инструкции СНК РСФСР от 24 декабря 1917 г. "О правах и обязанностях Советов" (СУ РСФСР. 1917. N 12. Ст. 180).

<4> Например, сельские хозяева за несдачу к установленному сроку причитающегося на них количества хлеба-фуража подвергались безвозмездному принудительному отчуждению обнаруженных у них запасов; упорствующие из них и злостно скрывающие свои запасы подвергались более суровым мерам, вплоть до конфискации имущества и лишения свободы по приговорам народного суда (см. ст. 10 Декрета СНК РСФСР от 11 января 1919 г. "О разверстке между производящими губерниями зерновых хлебов и фуража, подлежащих отчуждению в распоряжение государства" (СУ РСФСР. 1919. N 1. Ст. 10)).

Между тем самого понятия "конфискация" не было, и первым нормативным правовым актом, закрепившим понятие "конфискация", был Декрет СНК РСФСР от 16 апреля 1920 г. "О реквизициях и конфискации" <1>, где конфискацией считалось "безвозмездное принудительное отчуждение государством имущества, находящегося в обладании частных лиц и обществ" (ст. 3). В развитие указанных нормативных правовых актов был издан Декрет СНК РСФСР от 3 апреля 1921 г. "О реквизициях и конфискации" <2>, а затем Декрет СНК РСФСР от 17 октября 1921 г. "О порядке реквизиции и конфискации имущества частных лиц и обществ" <3>, которым запрещалась конфискация имущества по основаниям, законом не предусмотренным. Кроме того, Декретом "О порядке реквизиции и конфискации имущества частных лиц и обществ" подробно определялись порядок осуществления конфискации, ее судебного обжалования, правоприменяющие органы, судебная ответственность должностных лиц за нарушение правил проведения конфискации. Помимо сводных декретов законодателем издавались и другие документы, в большей части регламентирующие случаи применения конфискации <4> и порядок реализации конфискованного имущества <5>. Затем для целей урегулирования порядка производства конфискации в рамках единого документа законодателем принимается Сводный закон о реквизиции и конфискации имущества, которым под конфискацией понималось "принудительное и безвозмездное отчуждение имущества в пользу государства, производимое по приговорам суда, а равно в случаях, особо указанных в Законе, по распоряжениям уполномоченных на то государственных органов" (ст. 2). Данный Закон был основным по вопросам конфискации в административном порядке на протяжении длительного времени. Однако к следующей кодификации административно-деликтного законодательства (1980 г.) наряду с этим Законом накопилось множество нормативных правовых актов, разрозненность которых создавала лишь неразбериху и мешала приведению административно-карательной политики государства в части применения конфискации в единое русло. В ряде случаев при установлении санкции в виде "административной" конфискации применительно к некоторым составам правонарушений законодатель прибегал к формулированию ее содержания иначе, чем это придавало бы ей смысл карательной санкции. Например, за нарушение обязательных постановлений предусматривалась возможность наложения в административном порядке взыскания с отображением незаконно добытого леса или без такового <6> либо в других случаях за нарушения установленных правил рыболовства - штраф до 100 или до 300 руб. с отображением незаконного улова и сдачей его на рыбозаводы <7>. Другой пример: в соответствии с Положением об охране рыбных

запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР "незаконно добытая рыба и другие водные животные и растения отбираются как на месте лова, так и в пунктах их приемки, обработки и реализации и сдаются на рыбозаводы или торгующим организациям" <8>. Как правильно замечает А.П. Шергин, не соглашаясь с позициями отдельных авторов <9>, "характерной особенностью рассматриваемого взыскания является то, что оно связано с переходом права собственности на конфискуемое имущество от нарушителя к государству... Поэтому административная конфискация не может быть обращена на государственное... имущество" <10>. Более того, содержание законодательной формулы последнего из приведенных состава правонарушения и связанной с ним санкции в виде конфискации имеет, на наш взгляд, более упречный характер и для того, чтобы определить, относится ли в данном случае сама конфискация к административному наказанию, необходимо увидеть за провозглашенными целями этой меры ее реальные результаты. Стремясь конфисковать только незаконно полученную прибыль, независимо от того, имело ли место какое-либо личное обогащение, такая санкция не вышла за рамки понятий возмещения и превенции и тем самым не возымела карательного воздействия.

<1> СУ РСФСР. 1920. N 29. Ст. 143.

<2> СУ РСФСР. 1921. N 5. Ст. 37.

<3> СУ РСФСР. 1921. N 70. Ст. 564.

<4> Например, при таможенном досмотре почтовых отправлений обнаруженные в посылках и письмах предметы, показанные не своим наименованием или не показанные вовсе в декларации или надписи на конверте, конфисковывались, о чем составлялся акт, копия которого посылалась адресату через почту (см. ст. 271 Таможенного устава Союза ССР); в местностях, объявленных на военном положении, революционным военным комитетам предоставлялось право устанавливать за нарушение обязательных постановлений взыскания в административном порядке в виде штрафа до 50 тыс. руб. золотом, конфискации всего или части имущества и административной высылки на все время действия военного положения (см. ст. 16 Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 8 марта 1923 г. "Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка" (СУ РСФСР. 1923. N 21. Ст. 249)).

<5> Конфискованное в административном порядке имущество подлежало продаже с торгов, за исключением: изделий из благородных металлов, драгоценных камней и жемчуга, признанных по экспертизе имеющими высокохудожественное или антикварное значение, а также имеющих большую ценность вследствие их редкости; золотой и серебряной монеты дореволюционной чеканки; драгоценных металлов в слитках (золота, серебра, платины и металлов платиновой группы); иностранной валюты; памятников старины и произведений искусства, подлежащих на основании особых постановлений специальному учету; предметов, изъятых из свободного оборота; предметов, в получении которых ввиду их специального назначения заинтересованы государственные учреждения, ведающие их использованием (см. ст. 1 Постановления СНК СССР от 22 сентября 1925 г. "О порядке использования конфискуемых имущества" (СЗ СССР. 1925. N 71. Ст. 526)).

<6> См.: ст. 2 Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 2 января 1928 г. "Об обязательных постановлениях местных исполнительных комитетов об охране лесов и насаждений от хищений и истреблений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке".

<7> См.: ст. 25 Постановления СНК СССР от 25 сентября 1935 г. N 2157 "О регулировании рыболовства и охране рыбных запасов" (СЗ СССР. 1935. N 50. Ст. 420).

<8> Постановление Совета Министров СССР от 15 сентября 1958 г. N 1045 "О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоемах СССР" // СП СССР. 1958. N 16. Ст. 127.

<9> См., в частности: Гнетов А.Т. Производство по делам об административных нарушениях. Омск, 1967. С. 61.

<10> Шергин А.П. Указ. соч. С. 285.

Трудности, связанные с пониманием природы конфискации как меры административной ответственности, имели еще и чисто терминологическое объяснение. В частности, непонятной представлялась ситуация с отсутствием единого подхода к категориально-понятийному определению содержания рассматриваемой меры ответственности в санкциях статей законодательства, определяющих составы административных правонарушений. В одних актах законодатель прибегал к термину "конфискация" <1>, в других - просто "изъятие" <2>, в третьих - "изъятие... без возмещения стоимости" <3>. Такая, хотя и в большей степени формальная, ситуация между тем вызывала неопределенность в вопросе отграничения конфискации (как безвозмездного изъятия) от других в не меньшей степени неопределенных форм изъятия (например, возмездное изъятие).

<1> См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 15 декабря 1972 г. "Об усилении ответственности за нарушение правил охоты, уклонения от обязательной сдачи государству, незаконную продажу, скупку и переработку пушнины" // ВВС РСФСР. 1972. N 51. Ст. 1210.

<2> См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 мая 1961 г. "Об усилении ответственности за самогонование и изготовление других спиртных напитков домашней выработки" // ВВС РСФСР. 1961. N 18. Ст. 274.

<3> См.: Указы Президиума Верховного Совета РСФСР от 14 октября 1963 г. "Об усилении ответственности за нарушение правил охоты" // ВВС РСФСР. 1963. N 41. Ст. 718; от 14 октября 1963 г. "Об усилении борьбы с нарушениями порядка хранения и использования огнестрельного оружия" // ВВС РСФСР. 1963. N 41. Ст. 719.

Последующее законодательное регулирование не изменило ситуацию коренным образом, пока законодатель не осознал необходимость регламентации административно-деликтных отношений в рамках единого союзного законодательного акта, от которого последовала бы "реформация" на местах. Таким законом были призваны стать Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, которые в ст. 16 закрепили дефиницию конфискации как принудительного безвозмездного обращения предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, в собственность государства. Учитывая, что названные Основы закрепили общие положения, согласно которым порядок применения конфискации, перечень предметов, не подлежащих конфискации, устанавливался законодательством СССР и союзных республик, республиканский кодекс не только продублировал положения данных Основ, но и уточнил сферу ее применения (ст. 29 КоАП РСФСР).

КоАП РФ под конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения понимает принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей (ч. 1 ст. 3.7). Такая конфискация может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Юридическим же фактом, который является основанием для применения "административной" конфискации, всегда служит административное правонарушение, совершенное собственником. Данная мера административной ответственности предусмотрена санкциями 68 статей (99 составов) Особенной части КоАП РФ.

Конфискация может быть обращена лишь на собственность правонарушителя, что отвечает признаку личного характера административного наказания. Иное говорило бы о

применении конфискации, означающей, кстати, частный случай реализации административной ответственности, к лицу, не совершившему административное правонарушение, посредством лишения его права собственности на имущество, использованного в порядке незаконного владения действительным правонарушителем <1>. Отчуждение имущества, не являющегося собственностью последнего, означало бы также нарушение основного принципа административной ответственности, согласно которому наказание может быть применено только к лицу, виновному в совершении административного правонарушения. Поэтому в плане размежевания многолетних теоретических споров относительно объекта правоограничительного воздействия "административной" конфискации <2> законодатель ввел некоторые уточнения. Согласно ч. 3 ст. 3.7 КоАП РФ не признается конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения, подлежащего в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику. В тех случаях, когда орудие совершения или предмет административного правонарушения изъяты из оборота либо находятся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам (например, когда собственник имущества неизвестен), они в силу гражданско-правовых установлений подлежат обращению в собственность государства или уничтожению, что также не является конфискацией в смысле КоАП РФ. Более того, государственно-властное изъятие имущества у правонарушителя, не являющегося его собственником, лишило бы конфискацию такого главного свойства административного наказания, как кара, поскольку очевидно, что такой правонарушитель объективно не лишается того, в обладании, использовании и распоряжении чем зиждился бы его законный интерес. Следовательно, указанное изъятие, как не затрагивающее интересы правонарушителя, не являющегося собственником изымаемого у него имущества, не представляет собой карательную санкцию в традиционном ее понимании, т.е. административное наказание, а проявляется в большей степени как мера восстановительного характера.

<1> Мы согласны с Д.Н. Бахрахом в том, что "конфисковать имущество, не являющееся личной собственностью правонарушителя, - значит наказать собственника имущества, не совершившего правонарушений" (Бахрах Д.Н. Административная ответственность / Отв. ред. А.В. Рыбин. Пермь, 1966. С. 140), и не присоединяемся к критике его позиции И.А. Галаганом, который для показательности приводил пример с обнаруженными и не разрешенными к пользованию, пересылке, перевозу предметами: "На практике правонарушители нередко бросают на месте совершения проступка такие предметы, а сами скрываются, чтобы избежать наказания... выходит, что эти предметы нельзя конфисковать. В действительности же они также подлежат конфискации" (Галаган И.А. Указ. соч. С. 247). Вместе с тем И.А. Галаган не учитывал того, что конфискация как мера административной ответственности должна нести в себе негативный потенциал, реализуемый в отношении виновного. Для того же, кто еще в момент совершения правонарушения фактически "отказывается" от своего имущества, его конфискация не принесет ожидаемого от наказания результата, хотя применение такой конфискации само по себе уже решает вопрос административной ответственности правонарушителя и не может за собой влечь каких-либо дополнительных обременений.

<2> См.: Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Дис. ... д-ра юрид. наук. Пермь, 1971. С. 415 - 419; Галаган И.А. Указ. соч. С. 246 - 247; Гнетов А.Т. Указ. соч. С. 61; Шергин А.П. Указ. соч. С. 285 - 287.

Заметим однако, что ранее Конституционный Суд РФ счел допустимым установление федеральным законодателем конфискации имущества, явившегося орудием совершения или предметом административного правонарушения, независимо от того,

находятся ли они в собственности совершившего его лица, а также независимо от того, установлено это лицо или нет. Суть вопроса не меняет и презюмирование добросовестности собственника либо приобретателя конфискованного имущества <1>. Дело в том, что свободный оборот товаров, в том числе составных компонентов сложных товаров <2>, ввезенных на таможенную территорию Российской Федерации, возможен только после завершения таможенного оформления в режиме выпуска для свободного обращения. Игнорирование же такого режима "фактически означало бы их выпуск в свободное обращение без таможенного оформления и контроля, что в конечном счете разрушило бы таможенный режим, сделало бы невозможным само таможенное регулирование и достижение тех конституционно защищаемых ценностей и целей, для которых оно предназначено, со всеми вытекающими последствиями, в том числе криминогенного характера... При этом речь идет не о лишении лица перемещаемого имущества, а о соблюдении специального, разрешительного порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу. Эта административная мера принудительного характера направлена на защиту конституционных ценностей, таких как суверенитет и экономическая безопасность России, права и законные интересы граждан, законные интересы отечественных производителей и потребителей, жизнь и здоровье человека, окружающая природная среда и др., что само по себе не может рассматриваться как недопустимое ограничение конституционных прав и свобод и не нарушает требований Конституции Российской Федерации" <3>. В то же время изложенное не может быть истолковано как предусматривающее возможность конфискации товаров и транспортных средств, ввезенных с нарушением таможенных правил, у лиц, которые приобрели их в ходе оборота на территории РФ, если эти лица не могли каким-либо иным образом быть причастными к подобного рода нарушениям <4>.

<1> Как указывает Конституционный Суд РФ, в таких случаях у данных лиц сохраняется право предъявления регрессного требования на условиях, предусмотренных гражданским законодательством (см.: решения Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003 г. N 6-П // СЗ РФ. 2003. N 17. Ст. 1657; от 19 ноября 2002 г. N 331-О).

<2> Например, как следует из правовой позиции судов, требование обязательности таможенного оформления распространяется также на товары, ввезенные на территорию Российской Федерации в составе комплексного имущества как его составляющей части (см.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 11 ноября 2004 г. N А72-5581/04-9/529).

<3> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. N 8-П // СЗ РФ. 1999. N 21. Ст. 2669.

<4> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2001 г. N 202-О // СЗ РФ. 2001. N 50. Ст. 4823.

Таким образом, Конституционный Суд РФ фактически подчеркнул приоритет в таможенных правоотношениях публично-правовых интересов над частными. "В случае таможенного правонарушения, - говорится в одном из итоговых решений Конституционного Суда РФ, - конфискация применяется к имуществу, использование которого носит противоправный характер и нарушает публичные интересы. В этом смысле конфискация как способ защиты публичных интересов выступает в качестве санкции за противоправное деяние, субъектами которого являются не только собственники имущества, но и иные лица" <1>. Однако при этом, как правильно замечает Г.А. Гаджиев, "Суд не стал вдаваться в обсуждение проблемы о том, что из себя представляет конфискация с точки зрения конституционного права - означает ли она допустимое ограничение, или же при конфискации происходит отмена основного права частной собственности" <2>. В Конституции РФ сказано, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и

иные формы собственности (ч. 2 ст. 8); каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35). Ни в публично-правовых, ни тем более в частноправовых отношениях данное конституционное положение не утрачивает и не должно утрачивать своей актуальности <3>. Конфискация же как допустимая мера ограничения конституционного права частной собственности имеет смысл лишь тогда, когда она прямо и недвусмысленно воздействует на непосредственного носителя этого права - собственника. Иное не возымело бы должествующего согласия с сущностью и целями правоограничительного воздействия на права и свободы человека и гражданина и приводило бы, по сути, к другой крайности, на которую, по-видимому, не обратил внимание Конституционный Суд РФ, сделало бы невозможным достижение тех юридически значимых ценностей и целей, на службу которым поставлен институт допустимого и соразмерного правоограничения в правовом государстве (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

<1> Постановление Конституционного Суда РФ от 20 мая 1997 г. N 8-П.

<2> Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2 т. Т. 2. Защита прав и свобод граждан. С. 368.

<3> Кстати, на общерегулирующий характер данных конституционных предписаний обращал внимание и сам Конституционный Суд РФ, указывая, в частности, что ст. 35 Конституции РФ "распространяется на отношения частной собственности независимо от того, в какой сфере - публично- или частноправовой - они имеют место" (Постановление Конституционного Суда РФ от 20 мая 1997 г. N 8-П).

Как представляется, Конституционный Суд РФ рядом своих равнозначных решений внес терминологическую путаницу в проблему разграничения конфискации как меры юридической ответственности и изъятия (ареста) имущества как превентивной и чисто процессуальной меры, обеспечивающей лишь возможность рассмотрения дела и вынесения решения. Преодолеть такой противовес целесообразно путем ревизии расходящихся правовых позиций палат Конституционного Суда РФ <1> в порядке ст. 73 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" <2>. Вместе с тем такая несогласованность и вытекающие отсюда разночтения в понимании административной конфискации, встречающиеся даже в юридической литературе <3>, кроме как к разнобою в правоприменительной практике ни к чему более не приведут. Отсюда очевидно, что суть проблемы разграничения административной конфискации и изъятия (ареста) имущества заключается не в вопросе сопоставления характерных черт указанных мер, а в определении тождественных или расходящихся гарантий их применения к собственнику. В этой связи представляется целесообразным предложить законодателю четче определить в формулировке конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения, данной в ст. 3.7 КоАП РФ, вопрос с применением такого административного наказания лишь к собственнику, что на данном этапе позволяет установить более высокие, чем предусмотренные конституционно, юридические гарантии, и это во всяком случае не будет противоречить Конституции РФ.

<1> Первое из числа таких итоговых решений Конституционного Суда РФ (от 17 декабря 1996 г. N 20-П) было принято палатой в составе судей Э.М. Аметистова, Н.Т. Ведерникова, Ю.М. Данилова, В.Д. Зорькина, В.Г. Стрекозова, В.А. Туманова, О.С. Хохряковой, второе (от 20 мая 1997 г. N 8-П) - палатой в составе судей Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, Н.В. Селезнева, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева и В.Г. Ярославцева и третье (от 14 мая 1999 г. N 8-П) - палатой в составе судей Н.Т. Ведерникова, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, В.О. Лучина, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой.

<2> См.: Кряжков В.А., Кряжкова О.К. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в его интерпретации // Государство и право. 2005. N 11. С. 15.

<3> См., например: Российский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций. М., 2004. С. 29.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения является специальной, т.е. в отличие от общей конфискации может производиться только в отношении строго определенных имущественных объектов. В нашем случае такими имущественными объектами являются вещи, непосредственно связанные с административным правонарушением, указание на которые имеется как в наименовании данного вида административного наказания, так и в санкциях соответствующих статей Особенной части КоАП РФ.

Рассматриваемая конфискация относится к "судебным" административным наказаниям. В структуре применения административных наказаний удельный вес конфискации составил: в 2001 г. - 0,8%, в 2002 г. - 0,8 <1>, в 2003 г. - 0,3 <2>, в 2004 г. - 0,2 <3>, в 2005 г. - 0,7 <4>, в 2006 г. - 0,7% <5>. В Конституции РФ закрепляются две конституционные гарантии права собственности. Первая из них, называемая Г.А. Гаджиевым "судебной", гласит, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда; вторая - "стоимостной" - принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ) <6>.

<1> То есть соответственно в 2001 г. - 10,4 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 1376,5 тыс. лиц, а в 2002 г. - 14,6 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 1741,9 тыс. лиц (см.: Судебная статистика за 2001 год // Российская юстиция. 2002. N 8. С. 70; Работа судов в Российской Федерации в 2002 году // Российская юстиция. 2003. N 8. С. 76 - 78).

<2> То есть 7,6 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 2819,7 тыс. лиц (см.: Работа судов Российской Федерации в 2003 году // Российская юстиция. 2004. N 4. С. 74 - 75).

<3> То есть 6,7 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3174,4 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2004 году // Российская юстиция. 2005. N 6. С. 39, 41).

<4> То есть 23,7 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3493,0 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2005 году // Российская юстиция. 2006. N 10. С. 68 - 69).

<5> То есть 30,4 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 4086,1 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2006 году // Российская юстиция. 2007. N 5. С. 69, 71).

<6> См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2 т. Т. 2. Защита прав и свобод граждан. С. 314.

КоАП РФ допускает лишь судебный порядок конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения. В отраслевом же законодательстве, которое формировалось на протяжении длительного периода, а сегодня базируется на конституционных предписаниях, положение Конституции РФ о судебном порядке лишения собственника имущества получило неоднозначное закрепление. В ГК РФ указано, что в случаях, предусмотренных законом, конфискация имущества может быть

произведена в административном порядке, а решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд (п. 2 ст. 243). Отсюда возникает вопрос, насколько данное правило соответствует конституционным нормам о недопустимости несудебного порядка лишения граждан своего имущества. Заметим, что ранее этот вопрос относился не только к ГК РФ, но и к ряду других актов, допускающих конфискацию в административном порядке (например, ст. ст. 24, 29, 146.7, п. 1 ч. 2 ст. 203 КоАП РСФСР).

С исследуемым вопросом столкнулся и Конституционный Суд РФ при проверке конституционности отдельных положений Таможенного кодекса РФ. Он признал указанные нормы в части, касающейся права таможенных органов выносить постановление о конфискации имущества как санкции за совершенное правонарушение, при наличии гарантии последующего судебного контроля за законностью и обоснованностью такого решения, соответствующими Конституции РФ <1>. В обоснование этого вывода Конституционный Суд РФ сослался на то, что, поскольку решение о конфискации имущества, вынесенное в административном порядке, может быть обжаловано в суд, лишение лица принадлежащего ему имущества происходит в тот момент, когда свое решение по данному вопросу выносит суд. Аргумент более чем ненадежный, поскольку решение административных органов о конфискации имущества, хотя бы это решение и было незаконным, заинтересованное лицо может и не обжаловать в суд. Попытка внести большую ясность в этот вопрос на основе состоявшихся решений Конституционного Суда РФ была предпринята и Верховным Судом РФ. Однако, думается, мотивация такого рода ("...положение Конституции Российской Федерации, являясь гарантией права собственности, обязывает органы, рассматривающие дела о таможенных и административных правонарушениях, при привлечении граждан к ответственности обеспечивать соблюдение судебной процедуры" <2>) не сдвинула правовую ситуацию с мертвой точки. Другим решением Верховный Суд РФ, указав, по сути, на то, что предписание ч. 3 ст. 35 Конституции РФ о лишении имущества не иначе как по решению суда является обязательным во всех случаях, когда встает вопрос о применении санкции в виде конфискации имущества <3>, вроде бы решил вопрос в пользу конституционных предписаний. Между тем общая осведомленность о природе судебных решений <4> не позволила придать такому установлению нормативное значение.

<1> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 мая 1997 г. N 8-П. К вопросу о возможности применения принудительных мер по изъятию имущества в административном порядке Конституционный Суд РФ возвращался неоднократно при рассмотрении самых различных дел (см.: решения Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. N 20-П; от 11 марта 1998 г. N 8-П; от 12 мая 1998 г. N 14-П; от 1 июля 1998 г. N 97-О // СЗ РФ. 1998. N 35. Ст. 4464; от 4 февраля 1999 г. N 17-О // СЗ РФ. 1999. N 13. Ст. 1648; от 27 апреля 2001 г. N 7-П).

<2> Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 1998 года, утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 19 апреля 1999 г. (извлечение) // БВС РФ. 1999. N 8. С. 16.

<3> См.: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 22 сентября 1999 г. (извлечение) // БВС РФ. 2000. N 2. С. 8.

<4> По вопросу юридической природы решений судов общей юрисдикции см.: решения Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. N 19-П; от 11 апреля 2000 г. N 6-П // СЗ РФ. 2000. N 16. Ст. 1774; от 8 февраля 2001 г. N 15-О // СЗ РФ. 2001. N 11. Ст. 1070; от 27 января 2004 г. N 1-П // СЗ РФ. 2004. N 5. Ст. 403.

Напомним, что в ч. 3 ст. 35 Конституция РФ однозначно устанавливает, что "никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда". Указанная норма органически связана с другими положениями Конституции РФ о равном признании и

защите всех форм собственности (ст. 8) и об охране законом именно права частной собственности (ч. 1 ст. 35). Она предусматривает специально оговоренные конституционные гарантии судебной защиты частной собственности, устанавливая исключительную компетенцию судов в решении вопросов лишения собственников их имущества. Это означает, во-первых, что никакой иной орган, кроме суда, не может принять такие решения, и, во-вторых, они не могут быть приняты в ином процессуальном порядке, кроме судебного. Какое-либо другое толкование в силу предельной императивности данной конституционной формулировки здесь невозможно. Поэтому сложившееся сегодня парадоксальное положение, когда конституционное предписание, предполагающее его высшую силу по отношению к отраслевому законодательству, получило ограничение в производном законе (ГК РФ), является неестественным. Подобный путь ведет к обесценению конституционных норм, превращению их в бессодержательные декларации. В связи с этим автор неоднократно подчеркивал, что, если реалии жизни требуют применения конфискационных мер в административном (внесудебном) порядке, необходимо это "в режиме исключительности" закрепить вначале в Конституции РФ, а затем системно выстраивать ограничения прав собственника на соответствующее имущество.

Вместе с тем положение ч. 3 ст. 35 Конституции РФ касается прежде всего частных собственников - физических и юридических лиц и принадлежащего им имущества, если оно не изъято из оборота. Само же лишение лица принадлежащего ему имущества в виде конфискации есть принудительное прекращение права собственности. По смыслу указанной конституционной нормы конфискация имущества может быть применена к собственникам - физическим и юридическим лицам лишь после того, как суд вынесет соответствующее решение. Статья 35 Конституции РФ, закрепляя гарантии охраны частной собственности законом и возможности лишения имущества не иначе как по решению суда, распространяет их как на сферу гражданско-правовых отношений, так и на отношения государства и личности в публично-правовой сфере. Поэтому, исходя из конституционно-правового понимания гарантий права собственности и, по-видимому, здравого смысла, федеральный законодатель, принимая КоАП РФ, отказался от внесудебного (административного) порядка лишения права собственности.

Связанные с конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения правоограничения содержательно выражаются в тех границах, которые дифференцируются законодателем относительно того объема и качества имущества, которое входит в описательную часть состава конкретного административного правонарушения. Иными словами, если, скажем, использование на сетях связи несертифицированных средств связи либо предоставление несертифицированных услуг связи, при том, что законом предусмотрена их обязательная сертификация (ст. 13.6 КоАП РФ), сопряжено с применением несертифицированных средств связи и, таким образом, является необходимым элементом состава данного административного правонарушения, то указанные средства и определяются законодателем в качестве овеществленного объекта конфискации, тогда как связанное с ним право собственности входит в сферу нематериальных ограничений. Отсюда следует, что итоговым решением вопроса о лишении лица его имущества является акт суда, и, следовательно, только с его вынесением конфискация может рассматриваться как мера юридической ответственности, влекущая утрату собственником его имущества.

Между тем наряду с таким административным наказанием, как конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, государство использует в арсенале правовых средств государственного принуждения и ряд других, на первый взгляд аналогичных мер.

Согласно ст. 243 ГК РФ в случаях, предусмотренных законом, имущество может быть безвозмездно изъято у собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения. Определяя, таким образом, конфискацию, ГК

РФ допускается две формы ее реализации (применения): по решению суда и в административном порядке (по решению уполномоченных органов административной юрисдикции, их должностных лиц). В то же время, как указал Верховный Суд РФ, норма п. 2 ст. 243 ГК РФ, допускающая возможность применения конфискации в административном порядке в случаях, предусмотренных законом, носит отсылочный характер, т.е. сама по себе не имеет регулирующего значения <1>, а следовательно, и не является определяющей для допустимого отклонения правоприменителя от норм КоАП РФ. Конфискация в качестве меры ответственности, предусмотренной КоАП РФ, может быть применена в отношении как движимого имущества, так и недвижимых объектов, в то время как объектом "административной" конфискации могут быть только орудия совершения или предметы административного правонарушения, специально указанные в санкциях соответствующих статей Особенной части КоАП РФ. Кроме того, в отличие от конфискации как административного наказания гражданско-правовая конфискация носит репарационный (компенсационный) характер и устанавливается на основе принципа эквивалентности исходя из вида и объема негативного воздействия гражданского деликта на договорные отношения. При этом эквивалентно-возмездный характер имущественных отношений, регулируемых гражданским правом, означает, что реализация конфискации как гражданско-правовой санкции обуславливается удовлетворением интересов любых участников гражданских правоотношений, а не только государства, т.е. возможностью перехода права собственности на конфискуемое имущество как к физическим, юридическим лицам, так и Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям как равноправным субъектам гражданского права.

<1> БВС РФ. 2000. N 2. С. 8.

С административной конфискацией не совпадала и публично-правовая разновидность конфискации имущества по уголовному закону. Однако ранее состоявшееся законодательное решение, исключаящее конфискацию имущества из системы уголовных наказаний, с одной стороны, сделало неактуальным сравнительный анализ известных мер, а с другой стороны, позволяет по-новому взглянуть на перспективы применения административной конфискации. Отказ законодателя от конфискации имущества как уголовного наказания объясняется либерализацией репрессивной функции государственной уголовно-правовой политики Российской Федерации <1>, что выражается учетом государством "весьма низкой эффективности такого вида наказания" <2>. Вместе с тем понятны опасения некоторых ученых <3> и парламентариев относительно того, что "отмена правового института конфискации имущества в УК РФ создаст предпосылки для ухода от реального наказания" <4>, поскольку штраф как дополнительное наказание (заменивший уголовную конфискацию) не всегда может быть соразмерен вреду, причиненному преступлением <5>. Наряду с этим отказ государства от конфискации имущества как именно уголовного наказания по мотиву ее неэффективности на фоне сохранения положений об административной конфискации в системе административных наказаний в какой-то степени является показателем сравнительной эффективности последней не только в контексте административного, но и государственного принуждения в целом. Думается также, что уход государства от чрезмерных форм карательного воздействия на имущественные интересы нарушителей в не меньшей мере свидетельствует о смещении фискальных интересов государства в область применения административной конфискации. В то же время полагаем, что законодатель не пойдет по пути исключения конфискации из системы карательных средств, учитывая, что такая мера находит свое признание в международном праве <6>.

<1> См.: Заключение Правового управления Государственной Думы по проекту Федерального закона N 304898 "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс

Российской Федерации", внесенному Президентом РФ (первое чтение) // asozd.duma.gov.ru/intranet/kom01.nsf.

<2> Пояснительная записка к проекту Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации" // asozd.duma.gov.ru/addwork/rd.nsf.

<3> Например, Н. Кузнецова пишет, что "следовало не исключать конфискацию имущества, а модифицировать ее согласно международно-правовым актам". Академиком В.Н. Кудрявцевым совместно с Н. Кузнецовой по этому поводу предлагалось определить конфискацию имущества как уголовно-правовую меру и ввести для этого в УК РФ новую гл. 15.1 "Иные меры уголовно-правового характера" (см.: Кузнецова Н. Мнение ученых о реформе УК (или Qui prodest?) // Уголовное право. 2004. N 1. С. 26).

<4> Заключение Комитета по делам женщин, семьи и молодежи по проекту Федерального закона N 304898 "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации", внесенному Президентом РФ // asozd.duma.gov.ru/intranet/kom01.nsf.

<5> Все это помимо чисто формальных причин (см.: Федеральный закон от 20 апреля 2006 г. N 56-ФЗ "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" // СЗ РФ. 2006. N 17. Ч. I. Ст. 1785) дало основание вернуть конфискацию имущества в уголовный закон, но уже в качестве меры уголовно-правового характера, применяемой помимо наказания и в отношении более широкого перечня случаев и имущества (см.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" и принятием Федерального закона "О противодействии терроризму" // СЗ РФ. 2006. N 31. Ст. 3452).

<6> См.: Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила), принятые Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 г. N 45/110; Резолюция Комитета министров Совета Европы от 9 марта 1976 г. N 76 (10) "О некоторых мерах наказания, альтернативных лишению свободы" // Сб. документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1998. С. 264 - 265.

В сфере административно-деликтных отношений можно встретить и ряд аналогичных конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения мер административного принуждения, в частности таких, как административный штраф, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения и изъятие вещей и документов.

Рассмотрим положения, отличающие конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения от административного штрафа. Как и административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения предусмотрена административно-деликтным законом в качестве самостоятельной меры административной ответственности имущественного характера. Но в отличие от конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения административный штраф является менее суровой формой карательного воздействия. Эти санкции сходны по степени обременения, возлагаемого на правонарушителя. При взыскании сумм административных штрафов лицо претерпевает, по существу, такие же неблагоприятные имущественные последствия, как и при конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения, однако не в натуральной, а в денежной форме. Кроме того, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения является неделимой санкцией, что отличает ее от административного штрафа, являющегося делимой санкцией, размер которой определяется по усмотрению налагающего ее органа с учетом конкретных

обстоятельств дела. В процессуальном смысле конфискация назначается только в судебном порядке, а административный штраф - как в судебном, так и несудебном. Конфискация в отличие от административного штрафа, выражающегося в принудительном денежном взыскании, представляет собой принудительное безвозмездное изъятие из собственности нарушителя орудия совершения или предмета административного правонарушения. И наконец, если административный штраф является основным административным наказанием, то конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения может быть как основным, так и дополнительным административным наказанием.

Наиболее близким по своей природе к конфискации является такое административное наказание, как возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения. Согласно ч. 1 ст. 3.6 КоАП РФ под последним понимается принудительное изъятие и последующая реализация с передачей бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов на реализацию изъятого предмета. В отличие от возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения конфискация может быть осуществлена в отношении движимого имущества, а также недвижимых имущественных объектов. Ну и вполне очевидным отличием конфискации от возмездного изъятия является то, что при реализации последнего переход права собственности на орудие совершения или предмет административного правонарушения к государству происходит на возмездной, но не обязательно эквивалентной основе, что свидетельствует о меньшей степени его суровости по сравнению с конфискацией. Кроме того, если конфискация может быть обращена только на тот имущественный объект, собственник которого является субъектом административного правонарушения, то возмездное изъятие уместно и там, где предмет, подлежащий принудительному изъятию, может находиться у нарушителя на незаконных основаниях.

От конфискации как меры юридической ответственности за совершенное правонарушение, приводящей к лишению собственника прав на определенное имущество, отличается и изъятие вещей и документов как процессуальная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая в том числе для обеспечения последующей конфискации (ст. 27.10 КоАП РФ). Как указывал Конституционный Суд РФ, изъятие вещей и документов, осуществляемое административно-юрисдикционными органами, тоже "в определенной степени ограничивает право собственника владеть, пользоваться и распоряжаться им, но не порождает перехода права собственности к государству" <1>. Поэтому такое изъятие рассматривается как превентивная и чисто процессуальная мера, обеспечивающая возможность рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесения по нему решения. Хотя и изъятие вещей и документов, и конфискация имеют один и тот же имущественный объект (орудия совершения или предметы административного правонарушения), первое применяется в административном порядке, поскольку не связано с лишением права собственности, а вторая - только в судебном порядке, поскольку является итогом, результатом административного преследования в форме привлечения к административной ответственности посредством лишения права собственности на определенное имущество.

<1> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. N 8-П.

Таким образом, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения имеет место при наличии следующих критериев ее реализации:

1) конфискуемое или подлежащее конфискации имущество является собственностью, т.е. имеет законного собственника;

2) такое имущество не могут составлять вещи, которые по закону изъяты из оборота либо находятся в противоправном владении, пользовании или распоряжении;

3) субъектом административного правонарушения, влекущего в случае его совершения конфискацию, может быть собственник, но не любое иное лицо, в чьем владении, пользовании или распоряжении оказалось это имущество, хотя бы и на законном основании;

4) лишение собственника его имущества производится принудительно, т.е. вопреки его воле и согласию;

5) лишение имущества означает безвозмездный переход права собственности на него к государству;

6) переход права собственности при конфискации (момент лишения собственника права на имущество) считается допустимым лишь с вынесением соответствующего судебного решения.

§ 5. Лишение специального права, предоставленного физическому лицу, как мера административного наказания

Лишение специального права по своей правовой природе является уникальным (не имеющим аналогов в других отраслях права, охватываемых сферой юридической ответственности) административным наказанием, связанным с ограничением субъективных прав в области административно-разрешительной системы. Уже при рассмотрении исторического развития данной меры административной ответственности проявляется та особенность, которую можно определить в процессе прохождения ею длительного пути от абстрактных форм регулирования (когда объектом правоограничительного воздействия рассматриваемого административного наказания являлись не столько специальные, сколько отдельные (различные права лиц)) до конкретных (когда ограничительная сфера государственно-властного воздействия данной меры постепенно сужалась и ориентировалась на случаи реализации лицами специального правового статуса). Истоки становления данного административного наказания нами наиболее отчетливо <1> отслеживаются в послереволюционном праве созревающего социалистического государства.

<1> Истоки рассматриваемой меры правоограничения можно при отвлеченном от признаков отраслевой специализации подходе обнаружить и в дореволюционном законодательстве (см.: Фойницкий И.Я. Указ. соч. С. 158 - 164, 167 - 172). Однако такой уровень абстракции для целей предмета настоящего исследования, обусловленного строгой специализацией вопроса, не имеет достаточного научного обоснования.

Не будучи четко выраженным как административное наказание, лишение специального права уже, как следовало бы предположить из общего прочтения первого российского законодательства, закрепившего его, проявляет себя как мера административного принуждения со слабовыраженным карательным началом. К тому же исходя из учета особенностей и запросов данного исторического периода <1> было бы правильнее понимать данную меру административной ответственности как лишение отдельных прав, а не исходить из ныне достигнутого уровня его буквального понимания или, говоря иначе, связывать с ограничением исключительно специальных прав граждан <2>. Историческим "предшественником" исследуемой меры можно признать установленную решением главнокомандующего Петроградским военным округом санкцию в виде лишения права военнослужащего на очередной отпуск - как наказание, налагаемое товарищескими судами рот, сотен, эскадронов и батарей Петроградского военного округа за совершение проступков "принижающих звание гражданина-воина" <3>.

<1> Такие запросы, образно говоря, получили свое конституционное воплощение и содержательно формулировались следующим образом: "Руководствуясь интересами рабочего класса в целом, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции" (ст. 23 Конституции (Основного Закона) РСФСР, принятой V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. N 51. Ст. 582).

<2> Кстати, если обратиться к юридической литературе периода "докодифицированного" регулирования административно-деликтных отношений, то можно увидеть, что одни ученые-административисты лишение специального права не беспочвенно именуют лишением определенных прав (см., например: Дымченко В.И. Указ. соч. С. 64 - 70; Шергин А.П. Указ. соч. С. 307 - 321), вторые - лишением отдельных прав (см., например: Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 63 - 71), а третьи - в зависимости от того, какие конкретно права ограничиваются, - лишением водительских прав (см., например: Гнетов А.Т. Указ. соч. С. 61 - 62; Лунев А.Е. Указ. соч. С. 118).

<3> Приказ главнокомандующего Петроградским военным округом от 3 декабря 1917 г. N 13 "Об организации гласных товарищеских судов во всех воинских частях Петроградского военного округа" // СУ РСФСР. 1917. N 5. Ст. 87.

В дальнейшем сфера применения, т.е. круг ограничиваемых таким наказанием прав, стала расширяться: виновные (как индивидуальные, так и коллективные субъекты) могли лишаться: всех или некоторых политических прав <1>; права на получение заработной платы, очереди на бирже труда на поступление на работу и права на пособие по безработице <2>; права на получение продовольственных карточек <3>; прав российского гражданства <4>; права на получение пособия по потере трудоспособности или пенсии в полном или частичном размере <5>; права дальнейшего получения коммунальной ссуды и пособий <6>; права на льготу по семейно-имущественному положению <7>; права пользования земельным участком <8>; права содержания в личной собственности скота, птицы и пчелосемей <9>; права ношения военной формы <10> и др. Ситуация с применением данного административного наказания безотносительно специального характера ограничиваемых им прав просуществовала, как следует из анализа социалистического законодательства, достаточно длительное время, вплоть до первой систематизации общесоюзного административно-деликтного законодательства.

<1> См.: п. 8 ст. 8 Декрета СНК РСФСР от 28 января 1918 г. "О Революционном трибунале печати" // СУ РСФСР. 1918. N 28. Ст. 362; п. 9 ст. 9 Декрета СНК РСФСР от 14 ноября 1919 г. "О рабочих дисциплинарных товарищеских судах (положение)" // СУ РСФСР. 1919. N 56. Ст. 537.

<2> См.: п. п. 5 и 6 Постановления Наркомата труда РСФСР от 20 декабря 1917 г. "О приостановлении работ, условиях учета и расчета рабочих" // СУ РСФСР. 1917. N 12. Ст. 173; примечание к ст. 1 Декрета СНК РСФСР от 31 января 1918 г. "О биржах труда" // СУ РСФСР. 1918. N 21. Ст. 319.

<3> См.: ст. 2 Постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 15 ноября 1932 г. N 53/1682 "Об увольнении за прогул без уважительных причин" // СЗ СССР. 1932. N 78. Ст. 475.

<4> См.: примечание к ст. 3 Декрета СНК РСФСР от 5 апреля 1918 г. "О приобретении прав российского гражданства" // СУ РСФСР. 1918. N 31. Ст. 405.

<5> См.: п. 3 ст. 7 и ст. 54 Декрета СНК РСФСР от 31 октября 1918 г. "Положение о социальном обеспечении трудящихся" // СУ РСФСР. 1918. N 89. Ст. 906; ст. 22 Постановления СНК СССР, ЦК ВКП(б), ВЦСПС от 23 декабря 1938 г. "О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле" // СП СССР. N 1939.

№ 1. Ст. 1; п. 17 Положения о персональных пенсиях, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 19 декабря 1977 г. № 1128 // Свод законов СССР: В 11 т. Т. 2. М., 1984. С. 670.

<6> См.: ст. 85 Постановления ВЦИК от 14 февраля 1919 г. "О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию (положение)" // СУ РСФСР. 1919. № 4. Ст. 43.

<7> См.: ст. 7 Постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 19 августа 1925 г. "О льготах по семейно-имущественному положению для граждан, призываемых на действительную военную службу" // СЗ СССР. 1925. № 54. Ст. 402.

<8> См.: ст. 11 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 марта 1962 г. "Об усилении борьбы с сорными растениями" // ВВС РСФСР. 1962. № 12. Ст. 155.

<9> См.: ст. 4 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 13 ноября 1964 г. "О нормах содержания скота в личной собственности граждан - не членов колхозов" // ВВС РСФСР. 1964. № 51. Ст. 887; 1982. № 32. Ст. 1193.

<10> См.: ст. 84 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил СССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30 июля 1975 г. // ВВС СССР. 1975. № 33. Ст. 495.

Тем не менее, учитывая постепенно нарастающую тенденцию отраслевой специализации мер юридической ответственности и вместе с тем постоянное изменение политико-правовой и социально-экономической обстановки в советском государстве, заслуживают нашего внимания те меры, которые в большей степени ориентировались на ограничение специальных прав. И первым законодательным актом, закрепившим надлежащую меру, можно считать Декрет СНК РСФСР от 26 августа 1918 г. "Об обложении 5% налогом торговых предприятий, снабжающих население предметами личного потребления и домашнего обихода", в п. 10 которого предусматривалось лишение права производить торговлю за отказ в предоставлении в местный Совет рабочих и крестьянских депутатов ежемесячных отчетов об оборотах предприятий и лиц, имеющих приспособленные для продажи товаров помещения, равно как и за сообщение заведомо неверных сведений <1>. Другой нормативный правовой акт, но уже союзного уровня - Постановление СНК СССР от 28 июля 1924 г. "О частных приемных радиостанциях" - предусматривал такое ограничение специального права, как аннулирование разрешений на эксплуатацию радиостанций в случае нарушения их владельцем установленных правил пользования (ст. 10) <2>. Незадолго после него Постановлением Совета Труда и Оборона СССР от 11 апреля 1925 г. "Временные правила разработки золотосодержащих участков вольными приискателями в Дальневосточной области" было предусмотрено и такое ограничение специального права, как лишение вольного приискателя права на получение отвода и на дальнейшее ведение золотопромысловых работ на конкретном участке за неподачу в установленный срок соответствующих документов, а также в случае перерыва таких работ на больший, чем в один месяц в летнее время и пять месяцев в зимнее, срок (ст. ст. 5 и 7) <3>.

<1> СУ РСФСР. 1918. № 62. Ст. 682.

<2> СЗ СССР. 1924. № 3. Ст. 40.

<3> СЗ СССР. 1925. № 30. Ст. 202.

Новеллой советского административного законодательства того же периода является и то, что в правовой оборот включается такая мера ответственности за нарушение правил управления транспортными средствами, как лишение права управления данными средствами в административном порядке. К примеру, в 1935 г. при регламентации деятельности Государственной автомобильной инспекции законодатель наделил государственных автомобильных инспекторов правом "возбуждать перед

квалификационной комиссией вопрос о лишении шоферов права управления автомотомашинами за систематическое грубое нарушение правил управления машинами" <1>. Применение такой меры предполагалось также в случаях нарушения правил дорожного движения. В частности, за виновное нарушение Правил уличного движения по городу Москве, утвержденных исполнительным комитетом Московского городского Совета депутатов-трудящихся от 24 сентября 1957 г. <2>, к водителям механических транспортных средств в случае повторного нарушения могло быть применено такое административное взыскание, как лишение прав управления механическим транспортом навсегда или на определенный срок. В 1963 г. законодатель установил случаи применения лишения права управления транспортным средством и к таким случаям отнес, в частности:

<1> Пункт "е" ст. 5 Постановления СНК СССР от 23 июня 1935 г. N 1529 "Положение о Государственной автомобильной инспекции Цудортранса" (СЗ СССР. 1935. N 41. Ст. 349).

<2> См.: Правила уличного движения по городу Москве. М., 1958. С. 57 - 58.

- 1) нарушение правил движения;
- 2) использование автомобилей и мотоциклов в целях личной наживы;
- 3) управление транспортным средством в нетрезвом состоянии <1>.

<1> См.: подп. "г" п. 6 Положения о Государственной автомобильной инспекции Министерства охраны общественного порядка РСФСР, утвержденного Постановлением Совета Министров РСФСР от 20 декабря 1963 г. N 1428 (СУ РСФСР. 1963. N 23. Ст. 152).

А в 1968 г. впервые централизованно провел дифференциацию данной меры соразмерно характеру и тяжести нарушений Правил дорожного движения <1>. Вместе с тем правомочием лишать права на управление техническими самоходными машинами обладали не только государственные автомобильные инспекторы, но и другие должностные лица соответствующего отраслевого технического надзора <2>. Однако в общем дальнейшее совершенствование правового регулирования деятельности Государственной автомобильной инспекции, правил дорожного движения, технической эксплуатации транспортных средств и техники безопасности сохраняло данную меру в качестве административного взыскания с ярко выраженным карательным началом и пресекательным характером <3>.

<1> ВВС РСФСР. 1968. N 26. Ст. 1009.

<2> Например, решением Совета Министров СССР таким правомочием были наделены инженеры-инспекторы Госсельтехнадзора, а именно компетенцией "лишать механизаторов прав на управление тракторами, комбайнами и другими самоходными сельскохозяйственными машинами на срок до одного месяца за грубое нарушение правил технической эксплуатации этих машин и правил техники безопасности" (см. абз. 4 п. 2 Постановления Совета Министров СССР от 13 февраля 1969 г. N 122 "О государственном надзоре за техническим состоянием машинно-тракторного парка в колхозах, совхозах и других государственных сельскохозяйственных предприятиях и организациях" (СП СССР. 1969. N 6. Ст. 34)).

<3> См.: п. "м" ст. 7 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 июня 1973 г. "Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью" // ВВС СССР. 1973. N 24. Ст. 309; подп. "о" п. 10 Положения о советской милиции, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 8 июня 1973 г. N 385 // Свод законов СССР: В 11 т. Т. 10. М., 1990. С. 243; подп. "т" п. 7 Положения о Государственной автомобильной инспекции, утвержденного

Постановлением Совета Министров СССР от 10 августа 1978 г. N 685 // СП СССР. 1978. N 20. Ст. 124.

В качестве ограничения специального права законодательством социалистического периода вводится также и такая мера ответственности за нарушение правил производства охоты, как лишение права охоты. Однако следовало бы заметить, что на необходимость существования такой меры союзным законодателем делалось указание еще в 1950 г., когда к обязанностям должностных лиц государственной лесной охраны СССР было отнесено, в частности: "...принятие мер к прекращению незаконной (безбилетной) рубки леса, незаконной пастьбы скота, незаконного сенокошения и всякого иного незаконного пользования и незаконной охоты в лесу" <1>. Впервые же данная мера была установлена Положением об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР в качестве срочной меры административной ответственности (лишения права охоты на срок до трех лет) за нарушение правил и сроков охоты <2>, которая применялась республиканскими, краевыми, областными и окружными органами Государственного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров СССР. В то же время это же законодательство допускало исключение относительно недопустимости применения рассматриваемого административного наказания к лицам, производство охоты для которых является основным источником средств существования, чего, кстати, не оговаривалось в отношении других подобных мер. Аналогичный правоограничительный режим (кроме указания конкретных сроков лишения) предусматривался законодателем в отношении правил рыболовства, когда при их систематическом нарушении рыбопромысловый билет (как своеобразное разрешение на отлов рыбы) мог быть отобран органами рыбоохраны <3>.

<1> Подпункт "б" ч. 2 п. 10 Положения о государственной лесной охране СССР, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 22 марта 1950 г. N 1181 (Свод законов СССР: В 11 т. Т. 4. М., 1980. С. 430).

<2> См.: п. 32 Положения об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР, утвержденного Постановлением Совета Министров РСФСР от 10 октября 1960 г. N 1548 // СП РСФСР. 1960. N 34. Ст. 164.

<3> См.: ч. 2 ст. 19 Правил рыболовства в бассейне Белого моря, утвержденных Постановлением Совета Министров СССР от 3 января 1960 г. N 4 // СП СССР. 1960. N 1. Ст. 1; ч. 2 ст. 21 Правил рыболовства в рыбохозяйственных водоемах центральных областей РСФСР, утвержденных Постановлением Совета Министров СССР от 14 мая 1960 г. N 682 // СП СССР. 1960. N 19. Ст. 86; ч. 2 ст. 22 Правил рыболовства в бассейне озера Байкал и в рыбохозяйственных водоемах Читинской области, утвержденных Постановлением Совета Министров СССР от 30 августа 1960 г. N 1311 // СП СССР. 1960. N 30. Ст. 143; ч. 2 ст. 18 Правил рыболовства в рыбохозяйственных водоемах Северо-Западного района РСФСР, утвержденных Постановлением Совета Министров СССР от 1 октября 1960 г. N 1501 // СП СССР. 1960. N 35. Ст. 165; ч. 2 ст. 19 Правил рыболовства в рыбохозяйственных водоемах Свердловской, Челябинской и Оренбургской областей, утвержденных Постановлением Совета Министров СССР от 24 апреля 1961 г. N 439 // СП СССР. 1961. N 12. Ст. 46.

Другой мерой ограничения специального права можно признать также лишение в административном порядке права пользования на основании лесного билета участками, предоставленными для сенокошения и пастьбы скота, за неоднократное нарушение предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами Правил сенокошения и пастьбы скота в лесах СССР <1>. Ограничению в виде лишения прав в административном порядке могло подвергаться и право добычи в пределах предоставленных предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам земельных участков общераспространенных

полезных ископаемых, торфа и пресных подземных вод в случае нарушения ими порядка и условий добычи (путем аннулирования соответствующими органами выданного горноотводного акта или разрешения) <2>, а также право специального и (или) вторичного водопользования путем аннулирования соответствующего разрешения органом, выдавшим его <3>.

<1> См.: п. 24 Правил сенокошения и пастьбы скота в лесах СССР, утвержденных Постановлением Совета Министров СССР от 17 августа 1947 г. N 2915 // СП СССР. 1947. N 6. Ст. 116.

<2> См.: ч. 4 ст. 15 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, утвержденных Законом СССР от 9 июля 1975 г. // ВВС СССР. 1975. N 29. Ст. 435; ч. 3 ст. 28 Кодекса РСФСР о недрах, утвержденного Законом РСФСР от 9 июля 1976 г. // ВВС РСФСР. 1976. N 28. Ст. 895. Следует, однако, заметить, что в наиболее абстрактном виде данная правоограничительная мера была установлена еще в 1923 г. в законодательстве о недрах земли и их разработке (см. ст. 24 Постановления СНК РСФСР от 7 июля 1923 г. "Положение о недрах земли и разработке их" // СУ РСФСР. 1923. N 54. Ст. 532).

<3> См.: ст. 41 Водного кодекса РСФСР, утвержденного Законом РСФСР от 30 июня 1972 г. // ВВС РСФСР. 1972. N 27. Ст. 692.

С принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях в правовой оборот в качестве законодательного обобщения вводится такой новый вид административного взыскания, как лишение специального права (п. 5 ч. 1 ст. 12 и ст. 17). Однако сферой административно-карательного вмешательства рассматриваемой меры были охвачены не все специальные права, а только право управления транспортными средствами и право охоты <1>. Кроме того, законодателем были установлены предельный срок правоограничения и в достаточно оценочной форме - случаи применения данной меры административной ответственности, а именно грубое или систематическое нарушение порядка пользования специальным правом, и предусмотрена возможность ее применения лишь к физическим лицам.

<1> Иные меры административного принуждения, предусматривающие ограничение других специальных прав, не были охвачены административно-деликтным регулированием, и с их реализацией административная ответственность не наступала.

В развитие положений данных Основ законодателем, как следует из логики правового регулирования, принимались нормативные правовые акты, определяющие в порядке регламентации полномочия компетентных органов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности, связанные с применением рассматриваемой меры административной ответственности <1>. В частности, Совет Министров СССР в целях упорядочения пользования маломерными судами наделил сотрудников государственных инспекций по маломерным судам, занимающих руководящие должности, полномочием налагать за нарушение правил регистрации и учета поднадзорных им судов, правил пользования такими судами и базами (сооружениями) для их стоянок на судоводителей административное взыскание в виде лишения их права управления соответствующими судами <2>. Весьма значимым для целей единообразного применения на всей территории СССР лишения специального права в части права управления транспортными средствами можно признать Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 марта 1983 г. "Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения", которым определялись конкретные случаи и дифференцированные параметры применения лишения виновных водителей права управления транспортными средствами, причем они считались

лишенным указанного права со дня вынесения постановления о наложении данного административного взыскания <3>.

<1> См.: ст. 9 Правил промышленного рыболовства в рыбохозяйственных водоемах Северо-Запада, утвержденных Приказом Министерства рыбного хозяйства СССР от 3 января 1984 г. N 7).

<2> См.: абз. 3 п. 8 Типового положения о Государственной инспекции по маломерным судам союзной республики, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 16 июля 1982 г. N 667 // СП СССР. 1982. N 21. Ст. 109.

<3> См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 марта 1983 г. "Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения" // ВВС СССР. 1983. N 12. Ст. 174.

Вместе с тем имели место определенного рода случаи отклонения от правил наложения административных взысканий в виде лишения специального права. К примеру, рядом актов как законодательного, так и ведомственного уровней допускалось применение данной меры на не деликтной основе и к коллективным субъектам или субъектам, реализующим специальные права, не совпадающие с легальным объектом административно-карательного правоограничения <1>, что требовало, в свою очередь, от законодателя дальнейшей унификации административно-деликтного законодательства в свете вышеупомянутых Основ.

<1> Так, п. 10 Инструкции о порядке добычи бурых медведей по разрешениям (лицензиям) на территории РСФСР, утвержденной Приказом Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР от 23 февраля 1981 г., предусматривалось лишение хозяйств, не проводивших учет численности бурых медведей и не представивших учетные данные к сроку не позднее 15 июня каждого года, права отстрела медведей на весь предстоящий сезон (см.: Охотничьи законы: Сб. норм. и прав. актов. Киров, 1999).

По сравнению с названными Основами КоАП РСФСР не существенно изменил дефинитивную конструкцию рассматриваемой меры административной ответственности, определив лишь нижний предел срока применения лишения специального права (15 дней) и составы административных правонарушений, совершение которых предусматривает реализацию такой меры. Между тем в свете действующих стандартов нормы КоАП РСФСР не могли применяться изолированно от другого законодательства, тем более союзного уровня. Одновременно республиканское регулирование при собственном развитии должно было оперативно ориентироваться на союзное законодательство. Такая ситуация просуществовала до распада СССР, но и данный распад в принципе не мог устранить тех противоречий, которые по своей природе вытекали из недостатков самой кодификации и последующих законодательных реформ административно-деликтной сферы, протекавших в почти разрозненном виде. Следующие за ними законодательные решения хотя и касались вопросов применения такой меры административной ответственности, как лишение специального права, однако самой ее сути не затрагивали <1>.

<1> Следует оговориться, что из всех локальных изменений КоАП РСФСР можно подчеркнуть в лучшем случае одно, связанное с дополнением числа тех прав, которые могут быть ограничены в результате применения административного наказания в виде лишения специального права, правом на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств (см. п. 1 ст. 1 Федерального закона от 6 августа 1996 г. N 108-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" // СЗ РФ. 1996. N 33. Ст. 3964).

Последняя (новейшая) систематизация законодательства об административных правонарушениях сохранила лишение специального права как вид административного наказания с теми же в принципе характеристиками. Вместе с тем новыми для правопонимания содержания данного наказания являются положения КоАП РФ об исключении из определения лишения специального права круга ограничиваемых специальных прав (допускает гипотетическую возможность его расширения) и о назначении данного наказания только судьей.

Как мере административного принуждения лишению специального права присущи все необходимые признаки. Оно проявляется непосредственно как негативная реакция государства на противоречащие охраняемым им интересам деяния. Лишение специального права реализуется в условиях внеорганизационного соподчинения, тогда как вопросы назначения, как и применения, данного административного наказания решаются органами и должностными лицами, наделенными публично-властными полномочиями в отношении любых непосредственно не подчиненных им субъектов. Как само содержание данной меры административной ответственности, так и условия его применения регламентируются административным законодательством. Принудительная природа этого административного наказания обусловлена односторонним характером вмешательства субъекта власти в волю нарушителя, фактор которой не является определяющим (необходимым или даже допустимым) критерием его реализации.

Лишение специального права как разновидность административного наказания отвечает требованиям предусмотренности его федеральным законом в качестве установленной государством меры ответственности за совершение административного правонарушения. Структура административной ответственности, связанной с применением административного наказания в виде лишения специального права, содержательно закреплена в 19 статьях и выражена в 29 составах, которым присущи все признаки нарушения правил административно-правового характера.

С точки зрения административно-деликтного законодательства лишение специального права представляет собой итоговую, самостоятельную меру административного наказания. Иными словами, его реализация означает решение вопроса об административной ответственности правонарушителя по существу и не предполагает каких-либо дополнительных негативных последствий. Как и все другие административные наказания, лишение специального права является мерой административного принуждения, не нуждающейся в иных не обусловленных ее процессуальным содержанием действиях со стороны государственных органов, и тем более не требует вынесения ими по этому вопросу какого бы то ни было дополнительного решения. Применение же наряду с данным административным наказанием любого другого в качестве дополнительного административного наказания не затрагивает собственно реализацию лишения специального права, а имеет целью лишь усилить наказательное воздействие (вмешательство) государства на личность правонарушителя.

Вместе с тем самодостаточность такого административного наказания, как лишение специального права, подчеркивается еще и приданием КоАП РФ ему характера исключительно основного административного наказания (ч. 1 ст. 3.3). Достаточная для целей административно-наказательного воздействия суровость лишения специального права не предполагает его реализацию как вкупе с каким-либо другим основным административным наказанием, так и в результате присоединения его к любому иному административному наказанию в качестве факультативного (дополнительного). В противном же случае совокупная сила такого административно-властного вмешательства становилась бы чрезмерной, не учитывающей личность правонарушителя, степень ущербности и характер совершенного им противоправного деяния, и превращалась в таком случае из легитимной и легальной реакции на правонарушение в орудие произвола

и подавления человеческого достоинства, в свете которых сама деятельность государства лишалась бы также всякого смысла.

Личный характер лишения специального права предопределяется общими с другими административными наказаниями требованиями (критериями). Во-первых, применение данной меры административной ответственности имеет целью принуждение конкретного лица; во-вторых, лица, совершившего деяние, подпадающее под признаки соответствующего административного правонарушения, и, в-третьих, в случае наличия вины такого правонарушителя в совершении конкретно-определенного противоправного деяния. Личный характер лишения специального права предполагает также строгую целесообразность обусловленного им вмешательства в правовой статус личности, которое требует, в свою очередь, достаточной обоснованности его как в конкретных обстоятельствах (характер совершенного лицом административного правонарушения, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность), так и в отношении конкретного индивида (личность виновного, его имущественное положение).

В то же время специфика административного наказания выражается в том, что оно рассчитано только на физических лиц. Между тем применение лишения специального права к физическому лицу имеет смысл и социально-правовое обоснование тогда, когда в основу избирательности этой меры положен такой единственно предопределяющий критерий, как статус субъекта административной ответственности, обусловленный противоправным характером реализации им своих специальных прав. Таким образом, лишению специального права подвергается только лицо, признанное административно-юрисдикционным органом виновным в противоправной реализации (ранее предоставленного ему и не лишенного или не утраченного им по каким-либо иным причинам) специального права, подпадающей под признаки административного правонарушения.

КоАП РФ в отличие от КоАП РСФСР предусматривает судебный порядок назначения лишения специального права. По сводным статистическим данным, доля лиц, подвергнутых лишению специального права, составила: в 2000 г. - 0,2%, в 2001 г. - 0,3 <1>, в 2002 г. - 5,1 <2>, в 2003 г. - 10,4 <3>, в 2004 г. - 15,5 <4>, в 2005 г. - 28,3 <5> и в 2006 г. - 28,7% <6>. Такого рода статистика свидетельствует о том, что лишение специального права достаточно редко применяется судами, что говорит, вероятно, не об эффективности самой меры административного наказания, а скорее о трудностях судебного рассмотрения тех правовых ситуаций (административных правонарушений), с которыми связывается реализация данной санкции. В то же время с увеличением числа составов, содержащих эту санкцию, намечается и рост количества случаев применения лишения специального права на практике.

<1> То есть соответственно в 2000 г. - 3,6 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 1540 тыс. лиц, а в 2001 г. - 3,731 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 1376,5 тыс. лиц (см.: Судебная статистика за 2001 год // Российская юстиция. 2002. N 8. С. 69 - 70).

<2> То есть 89,2 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 1741,9 тыс. лиц (см.: Работа судов в Российской Федерации в 2002 году // Российская юстиция. 2003. N 8. С. 76 - 78).

<3> То есть 294,3 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 2819,7 тыс. лиц (см.: Работа судов Российской Федерации в 2003 году // Российская юстиция. 2004. N 4. С. 74 - 75).

<4> То есть 492,4 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3174,4 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2004 году // Российская юстиция. 2005. N 6. С. 39, 41).

<5> То есть 988,6 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3493,0 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2005 году // Российская юстиция. 2006. N 10. С. 67, 69).

<6> То есть 1172 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 4086,1 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2006 году // Российская юстиция. 2007. N 5. С. 69, 71).

Из смысла правотворчества, без всякого сомнения, вытекает возможность законодателя в соответствии с юридическими предписаниями, обладающими наибольшей юридической силой, при выполнении им своих функций как блюстителя общественных интересов предусматривать соразмерно материально-правовому содержанию любого государственно-властного вмешательства те процессуальные рамки, в которых только и возможна реализация такого вмешательства. Применительно к рассматриваемой форме административно-карательного вмешательства в правовой статус личности законодатель избрал судебный характер таких процедур, что свидетельствует об усилении гарантий от произвола государственно-властного преследования. Целесообразность судебной оценки каждого из обстоятельств, связанных с применением такого административного наказания, как лишение специального права, вытекает из того, что судебный контроль представляет собой одну из существенных гарантий защиты прав граждан, тем более в случаях, когда фактические обстоятельства конкретного дела свидетельствуют о наличии спора между государством и личностью <1>.

<1> На усилении судебного контроля в области административно-правовых отношений акцентировалось внимание еще в советской литературе (см., например: Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении / Отв. ред. А.А. Мельников. М., 1979. С. 279).

Вместе с тем при рассмотрении некоторых других административных наказаний, назначаемых несудебными органами, также имеем дело так или иначе с наличием публично-правового спора, и, стало быть, последнее не является признаком (доказательством) судебного рассмотрения. Тем не менее вне всякой зависимости от того, какое обоснование законодатель положил в выбор именно судебного порядка назначения лишения специального права, существующий правоприменительный характер такого административного наказания имеет, как представляется, под собой объективную правовую мотивацию.

Для начала следует учесть ту особенность, что в рамках судебной процедуры всякое присутствие, с одной стороны, государства, а с противоположной - отдельной личности представляет собой спор. В Российской Федерации как демократическом правовом государстве, взявшем на себя ряд международно-правовых обязательств в области прав человека, необходимость судебной оценки вытекает из того, что судебный контроль является обязательным во всех случаях, когда фактические обстоятельства конкретного дела свидетельствуют о наличии гражданско-правового спора или уголовного обвинения.

Что касается сферы уголовного обвинения, то соответствующие данной сфере меры выступают крайним средством, с помощью которого государство осуществляет реагирование на факты правонарушающего поведения <1>. Сфера уголовного преследования является чрезвычайно замкнутой и не имеет очевидного предопределяющего значения для целей искомой мотивации.

<1> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 г. N 270-О // ВКС РФ. 2003. N 5. С. 91 - 93.

Применительно же к рассмотрению ситуации с назначением лишения специального права представляется важным выяснить, идет ли речь о "судебном споре" в смысле двух противостоящих сторон публично-правового процесса. При этом публичное понимание дела как спора между лицом и публичной властью не имеет решающего значения, равно как и то, в каком качестве выступало государство, как носитель гражданских прав или публичной власти <1>. Однако, когда речь идет о гражданско-правовых спорах, предполагается, что каждый имеет право на то, чтобы судебное разбирательство, начатое им или против него, осуществлялось определенным способом, а именно велось не каким-нибудь государственным учреждением, а судом <2>. Соответственно, решающим для квалификации спора как спора о гражданских правах является сам характер права, ставшего причиной спора. Предметом же любого гражданско-правового спора являются права и обязанности гражданско-правового характера, причем для целей надлежащего понимания их содержания следовало бы обратиться к правовой позиции Европейского суда по правам человека, согласно которой понятие "гражданские права" является с точки зрения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод более широким, чем понятие "права, имеющие частный характер" <3>. Отсюда надлежит выяснить, носят ли ограничиваемые рассматриваемым административным наказанием права гражданско-правовой характер, не предвещая вопроса о степени суровости лишения специального права.

<1> См.: п. 72 решения Европейского суда по правам человека от 25 октября 1989 г. "По делу Алана Якобсона (Allan Jacobsson) против Швеции" (извлечение) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения. Серия А. Т. 163. С. 20.

<2> См.: п. 95 решения Европейского суда по правам человека от 16 июля 1971 г. "По делу Рингейзен (Ringelsen) против Австрии" // Европейский суд по правам человека: Избранные решения. Серия А. Т. 13. С. 39.

<3> См.: п. 95 решения Европейского суда по правам человека от 28 июня 1978 г. "По делу Кениг (Konig) против Федеративной Республики Германия" // Европейский суд по правам человека: Избранные решения / Редкол.: В.А. Туманов и др. Т. 1. С. 149 - 167.

Категория "специальные права" содержательно представляет собой совокупность особых возможностей, предоставляемых государством гражданам. Особенность таких возможностей тесно сопрягается с эксплуатацией гражданами объектов материального мира, определенный контроль относительно режима их использования со стороны государства осуществляется в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Сам режим использования вышеуказанных объектов независимо от их потенциальной способности причинять вред общественно значимым ценностям носит частноправовой характер и представляет собой не что иное, как реализацию права собственности. То обстоятельство, что с таким режимом связан контроль государства в общественных интересах, не может само по себе служить основанием для вывода о том, что использование контролируемых имущественных объектов является деятельностью в сфере публичного права. Не меняет частноправовую природу такой деятельности (реализации права собственности на контролируемые имущественные объекты) и то, что на ее осуществление выдается административное разрешение и что она осуществляется под контролем, вплоть до применения мер административного ограничения, если это требуется в интересах других лиц, общества и государства. Отсюда само ограничение специального права, не лишенного полностью либо в части гражданско-правового содержания, является предметом судебной квалификации (справедливого, публичного, независимого и беспристрастного разбирательства дела в разумный срок).

Лишение специального права физического лица как вид административной санкции состоит в невозможности реализации ранее предоставленного ему специального права в течение определенного срока. Содержательно лишение специального права выражается в государственно-властном исключении юридической возможности целевого использования лицом имущественных объектов, эксплуатация которых способна причинить существенный вред общественно значимым интересам и в силу этого допустима только в разрешительном порядке. Однако данная характеристика была бы неполной, если бы она не содержала указания на принудительность такого вмешательства. Вместе с тем как само ограничение, так и его принудительность нуждаются в определении того, какая именно часть правового статуса нарушителя и в какой степени подвергается вмешательству, обусловленному характером такого административного наказания, как лишение специального права. Отсюда эта мера административной ответственности по логике вопроса требует исследования с точки зрения ее карательного содержания.

Сложность предстоящего вопроса состоит в том, что, как уже указывалось ранее, специальные права содержательно представляют собой совокупность особых возможностей граждан, предоставляемых государством. Само указание на специальный характер такой категории и ее телеологическое значение является в высшей степени декларативным и не вносит достаточной ясности в вопрос о том, какие именно права образуют ее правовое содержание. Однако абстрактными для целей настоящего исследования представляются и те права, которые формулируются из прочтения статей Особенной части КоАП РФ, содержащих санкцию в виде лишения специального права. Отнесение к правовому содержанию рассматриваемого административного наказания лишь названных в КоАП РФ специальных прав (права на управление транспортным средством; права охоты; права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств) может значительно обеднить не только карательное содержание лишения специального права, но и само значение специальных прав для граждан. Впрочем, и созданная административно-деликтным законом гипотетическая возможность законодателя для расширения конкретного перечня специальных прав не усиливает аргументацию.

Изначально же важным является вопрос о том, что непосредственно лежит в основе специального права, и это требует анализа собственно вопросов приобретения последнего. Признание со стороны государства за субъектом административных правоотношений специальной правоспособности есть признание предположительной возможности существования у этого субъекта определенных интересов, и, следовательно, возможность установления специального права обуславливается наличием определенного интереса у его субъекта. В таком контексте интерес пронизывает всю систему специальных прав, становится "транспарентным" понятием и позволяет рассматривать содержание любого специального права как двухуровневое.

На первом уровне специального права видим содержание того права, возможность реализации которого является первичной для целей предоставления благ более общего характера. Имеет смысл говорить о связи такого специального права, как, например, права охоты прежде всего с правом пользования орудием охоты, которое по своему содержанию является материальным благом. Но заинтересованность субъекта орудием охоты как имущественным объектом не уходит далее этого и лишь в этой части имеет определяющее значение для целей предоставления самого права охоты.

Второй же уровень собственно и составляют те субъективные права, интерес в реализации которых получает свое удовлетворение не иначе как с разрешения государства <1>. Для примера возьмем ситуацию с использованием того же орудия охоты. В связи с охотой возникает имущественное правоотношение (использование орудия охоты как имущественного объекта), но помимо такого интереса для самого охотника имеет существенное (по крайней мере юридическое) значение неимущественное обязательство, следствием которого является требование как безопасного обращения с орудием охоты,

так и соблюдения правил охоты для целей защиты общественно значимых ценностей. Это обязательство не обеспечивается субъективным правом частноправового содержания и поэтому должно иметь самостоятельное значение в контексте специального права как института административно-разрешительной системы. Однако этим не подрывается само понимание категории "специальные права" как целостной и самодостаточной, поскольку для целей исследования карательной природы лишения специального права это имеет более чем решающее значение.

<1> Здесь же хотим напомнить, что презюмируем сам факт рассмотрения специальных прав. Поскольку такие права составляют предмет исследования и относятся к субъективным правам административно-разрешительной системы, то не считаем необходимым отвечать на вопрос, в силу чего реализация таких имущественных или неимущественных благ может быть объектом государственного и общественного контроля.

Таким образом, суровость такого административного наказания, как лишение специального права, подчеркивается широтой содержания конкретных специальных прав как совокупности взаимосвязанных и взаимообусловленных субъективных прав материального и нематериального свойства. Только из прочтения соответствующих положений КоАП РФ можно прийти к выводу, что объектом правоограничительного воздействия данного административного наказания могут выступать такие гарантируемые Конституцией РФ права, как право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34), право частной собственности (ст. 35), право свободно выбирать род деятельности (ч. 1 ст. 37) и т.д. Однако особенность ограничения этих прав в связи с применением лишения специального права обусловлена тем, что их степень и характер поставлены в зависимость от целевого содержания специального права в целом. В связи с этим следует говорить о лишении только в отношении специального права, а об ограничении - например, права собственности.

Суровость административно-властного вмешательства в указанные выше права обуславливается также и тем, что лишение той или иной разновидности специальных прав носит абсолютный характер. Лицо, нарушившее, например, запрет управлять транспортным средством в состоянии опьянения <1>, подлежит административной ответственности посредством лишения права управления транспортными средствами на срок от полутора до двух лет (ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ). При этом, как указал в одном из своих решений Верховный Суд РФ, такой нарушитель лишается права управления всеми категориями транспортных средств <2>. Аналогичным образом решается вопрос и с другими специальными правами, злоупотребление которыми привело к противоправному результату. В то же время лишение специального права может считаться допустимым лишь в той мере, в какой оно не затрагивает правомочия собственника по владению и распоряжению имущественным объектом, целевое использование которого составляет предмет административно-разрешительного режима, и не влечет утраты права собственности на этот объект.

<1> См.: абз. 2 п. 2.7 Правил дорожного движения, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. N 1090 // САПП РФ. 1993. N 47. Ст. 4531.

<2> См.: решение Верховного Суда РФ от 23 марта 2000 г. N ГКПИ00-180.

С одной стороны, в наиболее общем виде применение лишения специального права влечет ограничение (запрет) права заниматься определенным видом деятельности, причем суровость такого административного наказания будет иметь существенный результат ввиду связи с конституционными правами особенно в сфере профессиональной деятельности. С другой стороны, это накладывает на государство особую степень

осмотрительности. При назначении подобной меры следует руководствоваться конституционным требованием соразмерности всякого вмешательства со стороны государства в права и свободы человека и гражданина (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Иными словами, любые отступления от конституционных основ правового статуса личности должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и интересов граждан, не затрагивать существо соответствующих конституционных прав, т.е. не ограничивать пределы и применение основного содержания закрепляющих эти права конституционных положений, и могут быть оправданы лишь необходимостью обеспечения указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ целей защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц и общественной безопасности <1>. Применительно к лишению специального права весьма актуальным представляется высказывание И.Я. Фойницкого о том, что "при назначении подобного запрещения надо помнить, однако, что профессия составляет источник существования и пропитания, и потому ни в каком случае не переступать за пределы необходимости и в особенности воздерживаться от запрещения вместе с занятием, подавшим повод к нему, и всех однородных занятий, ибо это может отнять у человека всякую возможность честной деятельности" <2>. Поэтому позитивным в развитие изложенного является сохранение в КоАП РФ положения о том, что лишение специального права не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью (за исключением случаев, установленных законом), и лицу, для которого охота является основным законным источником средств к существованию (ч. ч. 3 и 4 ст. 3.8).

<1> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 14 мая 2003 г. N 8-П // СЗ РФ. 2003. N 21. Ст. 2058; от 14 ноября 2005 г. N 10-П // СЗ РФ. 2005. N 47. Ст. 4968.

<2> Фойницкий И.Я. Указ. соч. С. 162.

Лишение специального права относится к "срочным видам" наказания, и предполагаемые им ограничения не могут длиться по времени менее одного месяца и более двух лет. В статьях Особенной части КоАП РФ, предусматривающих лишение специального права, санкция является относительно-определенной, т.е. представляющая установление временных рамок претерпевания правовых лишений по усмотрению судьи. Отсюда следует, что степень суровости данной меры в количественном плане поставлена в зависимость от судебского усмотрения, что создает реальную возможность для определения судьей конкретного срока наказания с учетом характера правонарушения, личности виновного и иных (смягчающих и отягчающих административную ответственность) обстоятельств совершения правонарушения. Указанные сроки исчисляются в месяцах или годах, а день окончания исполнения наказания определяется в постановлении о лишении специального права. Течение срока лишения специального права начинается со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права. В случае же уклонения лица, лишенного специального права, от сдачи соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов срок такого наказания прерывается и начинается со дня сдачи лицом либо изъятия у него указанных документов. По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, возвращаются.

Следовательно, лишение специального права как административное наказание представляет собой вид карательной санкции, обусловленной существенным вмешательством в правовую возможность индивидуума по реализации частных интересов в сфере отношений, публично-правовая предопределенность которых связана с назначением тех объектов материального мира, использование которых сопряжено с

повышенной опасностью для жизни и здоровья граждан, может затрагивать конституционные права и свободы, а также иные права и законные интересы личности, общества, а значит, и государства в целом. Отсюда упречным представляется то, что законодатель не отразил это в определении рассматриваемой меры административной ответственности, данном в ч. 1 ст. 3.8 КоАП РФ.

Таким образом, основываясь на результатах проведенного исследования, представляется более сущностным определение административного наказания в виде лишения специального права как лишения физического лица права на использование собственного имущества, представляющего собой источник повышенной опасности, ввиду грубого или систематического нарушения порядка пользования этим имуществом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ. При этом следует учесть, что такое лишение не влечет за собой переход права собственности на указанное имущество, хотя и ограничивает возможности нарушителя по его целевому использованию.

§ 6. Административный арест как мера административного наказания

Среди всех средств административного воздействия, призванных обеспечить соблюдение административно-властных предписаний, наибольшие ограничения на лицо, совершившее административное правонарушение, налагает такое административное наказание, как административный арест, связанный с существенно-негативным вмешательством в свободу личности. Далеко идущий характер подобных ограничений означает, что они могут быть оправданы только в случае особой необходимости и в целях уважения общественно значимых ценностей.

Дореволюционной России арест известен как полицейская мера, применяемая в соответствии с Уставом "О проступках против благочиния, порядка и спокойствия". Например, в соответствии со ст. 38 данного Устава за нарушение общественного порядка виновный подвергался аресту до семи дней. Данную меру ответственности можно встретить и в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. Арест широко применялся также полицейскими учреждениями и в период чрезвычайного положения как крайняя мера лишения свободы на срок до трех месяцев.

От данного наказания не отказалось и социалистическое законодательство. Арест как мера административной ответственности появился в 20-х гг. XX в., когда Декретом СНК РСФСР от 29 января 1920 г. "О порядке всеобщей трудовой повинности" комитетам по трудовой повинности была предоставлена возможность наложения этого взыскания как за нарушение актов высших органов государственной власти и государственного управления, так и за нарушения постановлений местных органов, закрепив за ними право подвергать аресту нарушителей трудовой дисциплины сроком до одной недели. Дальнейшее развитие, связанное с необходимостью законодательного закрепления системы административных взысканий, было отражено в Резолюции IV Всероссийского съезда заведующих отделами управления губисполкомов, состоявшегося в ноябре 1920 г., в которой, в частности, оговаривалось, что неотложной задачей Народного комиссариата внутренних дел РСФСР и Народного комиссариата юстиции РСФСР является разработка системы административных взысканий, точное определение форм и видов этих мер.

Интересно, что исследуемый вид взыскания прошел в своем начальном развитии взлеты и падения. В отдельные периоды законодатель то отказывался от применения этой меры, то вновь обращался к ней. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. был установлен перечень санкций, налагаемых за нарушения обязательных постановлений исполкомов местных Советов депутатов трудящихся, в который первоначально вошли следующие взыскания: лишение свободы до двух недель (своеобразное видоизменение (модификация) ареста как административного взыскания); принудительные работы без

лишения свободы на срок до одного месяца; штраф, назначенный вместо другой неисполненной повинности или наложенный в размере, не превышающем пятикратной стоимости работ, подлежащих выполнению в порядке повинности. Постановлением ВЦИК от 16 марта 1922 г. <1> названный перечень был дополнен еще одним взысканием - арестом сроком до одного месяца, который применялся за неуплату административного штрафа. Вместе с тем рассматриваемое взыскание не получило широкого применения на практике. В 1923 г. удельный вес его применения в РСФСР составил лишь 2,4% по отношению к общему количеству административных взысканий, наложенных в республике <2>. Таким образом, эффективность административного ареста была невелика, поскольку на практике его применение сводилось к изоляции правонарушителя, а об исправительно-трудовом воздействии как одной из целей взыскания в период массовой безработицы можно говорить в достаточно условной форме, поэтому в 1923 г. ВЦИК и СНК РСФСР <3> издали последний документ, который предусматривал наложение лицами, стоящими во главе губернских или уездных финансовых или продовольственных органов, ареста в качестве административной меры наказания неплательщиков налогов на срок до двух недель. Последующее законодательство предусматривало возможность применения краткосрочного лишения свободы административными органами лишь в случаях введения исключительного или военного положения. В то же время арест предусматривался многочисленными нормативными правовыми актами, в основном регламентирующими вопросы дисциплинарной ответственности <4>.

<1> СУ РСФСР. 1922. N 24. Ст. 262.

<2> См.: Гурвич С.М. Указ. соч. С. 77.

<3> СУ РСФСР. 1925. N 25. Ст. 166, 167; ВВС СССР. 1941. N 29.

<4> Арест в дисциплинарном порядке мог быть наложен: на срок до трех суток, до семи суток, до 15 суток - начальниками, имеющими право найма и увольнения работника; до трех месяцев - народным комиссаром путей сообщения (см. ст. 7 Положения о дисциплинарных взысканиях на транспорте, утвержденного Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 3 ноября 1930 г. N 47/603а // СЗ СССР. 1930. N 56. Ст. 585); арест на срок до 20 суток с исполнением и без исполнения служебных обязанностей (см. п. п. "д", "е" ст. 21 Устава о дисциплине рабочих и служащих водного транспорта Союза ССР, утвержденного Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 27 мая 1934 г. N 96/1165 // СЗ СССР. 1934. N 29. Ст. 2226; п. п. "д", "е" ст. 20 Устава о дисциплине работников связи Союза ССР, утвержденного Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 7 апреля 1935 г. N 3/656 // СЗ СССР. 1935. N 20. Ст. 163); арест до 20 суток по распоряжению народного комиссара пищевой промышленности СССР и до 10 суток - по распоряжению начальника Главрыбвода (см. п. "ж" ст. 35 Устава службы рыболовного надзора, утвержденного Постановлением СНК СССР от 15 апреля 1938 г. N 483 // СЗ СССР. 1938. N 17. Ст. 110).

Как мера административного наказания арест вновь стал применяться более чем через 30 лет - в 1956 - 1957 гг. и был установлен в качестве санкции за совершение мелкого хулиганства и мелкой спекуляции <1>, т.е. правонарушения, приближающиеся по своей общественной опасности к преступлениям. Предусмотрев его альтернативно со штрафом за совершение указанных нарушений, законодатель восполнял нормативные пробелы. Однако практика применения административного ареста выявила и теневые стороны содержания этой меры, одной из которых было то, что арестованному (независимо от того, работает ли он или нет) гарантировалось бесплатное питание, что, в свою очередь, ложилось бременем на государство, чем снижало карательное и воспитательное значение этого взыскания. Поэтому в дальнейшем законодательство об административном аресте было дополнено нормами, предоставившими народным судьям право взыскивать с лиц, уклоняющихся от труда во время отбывания ареста, стоимость

питания <2>. Это положение было учтено при принятии Указа Президиума Верховного Совета СССР от 15 февраля 1962 г. "Об усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников" <3>, предоставлявшего возможность применения административного ареста за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника, где предусматривался административный арест сроком до 15 суток и в отличие от предыдущего законодательства регламентировалось использование арестованных на физических работах. Последующее административное законодательство на протяжении своего развития сохраняло данный вид административного взыскания.

<1> См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1956 г. "Об ответственности за мелкое хулиганство" // Советская Россия. 1956. 20 дек.; Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. "Об ответственности за мелкую спекуляцию" // ВВС РСФСР. 1957. N 1. Ст. 5.

<2> См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 апреля 1961 г. "О дополнении Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1956 г. "Об ответственности за мелкое хулиганство" // ВВС РСФСР. 1961. N 16. Ст. 246.

<3> ВВС СССР. 1962. N 8. Ст. 83.

В ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ раскрывается понятие административного ареста, нормы дефинитивной по своей сути и отражающей существенные качественные и количественные характеристики административного ареста. Согласно данной статье административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции - до 30 суток, а также в том, что он назначается судьей. Из анализа данного определения в его взаимосвязи с другими положениями КоАП РФ можно сделать ряд следующих обобщенных выводов.

Родовым признаком административного ареста выступает то, что он является видом административного наказания, поскольку формально и в системной связи с другими положениями КоАП РФ определяется как мера ответственности за совершение административного правонарушения (ч. 1 ст. 3.1), качества которой присущи ряду родственных правовых явлений (ч. 1 ст. 3.2). В содержательном плане предикат дефиниции "административный арест" выражает его правовую сущность, которая заключается в том, что данный вид административного наказания есть не что иное, как разновидность административного принуждения.

В отношениях, возникающих при применении административного ареста, превалирует публично-правовое начало. Эти отношения основываются на предусмотренном законом государственно-властном принуждении лица, совершившего административное правонарушение, к обязанности претерпеть обусловленные целями административной ответственности и назначенным наказанием страдания. Превентивное же значение названных правовых последствий возможного административного ареста, как это определено ч. 1 ст. 3.1 и ст. 3.9 КоАП РФ, заключается в том, что они призваны в целях решения задач законодательства об административных правонарушениях удерживать (воздерживать) как самого правонарушителя (частная превенция), так и любое другое лицо (общая превенция) от совершения новых административных правонарушений.

Публично-правовой характер административного ареста предопределяется также и тем, что участниками возникающих при этом отношений являются органы государства, с одной стороны, и физические лица - с другой. Таким характером обусловлен иной, в отличие от частноправовой сферы, порядок отношений между государством и лицами, допустившими нарушение установленных законом правил. Существует неравноправие

сторон, действуют отношения власти и подчинения между государственным органом, налагающим административное наказание, и субъектом ответственности. Этот порядок, в частности, предполагает закрепление в КоАП РФ составов правонарушений и административного ареста как санкции в отношении нарушителей.

Следует отметить также, что административный арест как особая мера административно-правового характера является карательной и самодостаточной санкцией, а потому и реализуемой исключительно в судебном порядке <1>. Административный арест как административная санкция выступает абсолютным элементом характерной для него же правовой ответственности, установленной избранными статьями Особенной части КоАП РФ. Профилактическое же значение административного ареста для нарушителя заключается в содержании нарушителя в условиях строгой и срочной изоляции от общества, обеспечивающей правовой характер отношений в государстве.

<1> Что, по мнению некоторых ученых-юристов, придает судьям новый особый административно-правовой статус (см.: Масленников М. Полномочия судьи районного суда при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2002. N 7. С. 34 - 35; Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. СПб., 2004. С. 523 - 524).

Юридически значимой для административного ареста как вида срочного административного наказания является такая количественная характеристика, как его размерность. Срок административного ареста исчисляется сутками, т.е. иное исчисление сроков (часами, полусутками) не допускается. При этом срок административного задержания включается в срок административного ареста (ч. 3 ст. 3.9 КоАП РФ). Административный арест носит относительно-определенный характер. Он устанавливается на срок до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне контртеррористической операции - до 30 суток.

Административный арест устанавливается КоАП РФ и применяется судом только в качестве основного административного наказания (ч. 1 ст. 3.3), что обуславливается исключительной суровостью данной санкции и ее большей самодостаточностью по сравнению с другими мерами административной ответственности. Материально-правовой статус административного ареста как основного вида административного наказания исходя из анализа санкций соответствующих положений Особенной части КоАП РФ исключает возможность назначения наряду с ним какого-либо иного признаваемого в качестве основного вида административного наказания. Поэтому, как представляется, было бы правильным, чтобы административный арест ввиду особой "ценности" объекта его правоограничительного воздействия занимал последнюю "ступень" в "лестнице" административных наказаний.

Административному аресту присущи все сущностные и отличительные признаки административного наказания:

- 1) применяется в случае совершения лицом административного правонарушения (материальный признак);
- 2) предусматривает обусловленные карой правоограничения, выражающиеся в краткосрочном лишении свободы (содержательный признак);
- 3) регулируется нормами административного права, а точнее, нормами законодательства об административных правонарушениях (формальный признак);
- 4) как и другие виды административных наказаний применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (поучительно-превентивный признак, так называемый вариант платонической кассации).

Вместе с тем анализ дефиниции ст. 3.9 КоАП РФ говорит о существенном видовом отличии административного ареста от других административных наказаний. Напомним,

что по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, исходя из общих принципов права, введение ответственности в виде санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния <1>. КоАП РФ административный арест устанавливает как исключительную меру административного наказания (ч. 2 ст. 3.9), о чем свидетельствует само содержание понятия "административный арест", определяющее административный арест как единственный вид административного наказания, объектной целью ограничения которого выступает такое личное благо человека, как свобода. Между тем свобода личности является наиболее значимой (после жизни и достоинства личности) ценностью, признаваемой, соблюдаемой и защищаемой государством на конституционном уровне (ст. 2 и ч. 1 ст. 22 Конституции РФ). Причем административный арест в контексте государственного принуждения, регулируемого нормами административного, административно-процессуального законодательства, рассматривается федеральным законодателем как единственно соразмерная требованиям ст. 2, ч. ч. 1 и 2 ст. 17, ст. 18, ч. ч. 1 и 2 ст. 19 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ мера ограничения конституционного права каждого на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ). Поэтому назначение административного ареста допускается в исключительных случаях, когда по обстоятельствам дела, с учетом личности нарушителя, применение других предусмотренных в соответствующей статье мер административной ответственности будет признано недостаточным и не обеспечит реализации задач административной ответственности <2>.

<1> О критериях соразмерности рассматриваемой меры административной ответственности характеру правонарушения см.: Колпакова Ш., Максимов И., Рамалданов М. Нецензурная брань в общественных местах // Российская юстиция. 2003. N 11. С. 53 - 55.

<2> На это же обращает внимание Пленум Верховного Суда РФ (см.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // БВС РФ. 2005. N 6. С. 9).

Здесь же справедливости ради хотелось бы обратить особое внимание на недопустимость применения судьей административного ареста, как считают некоторые ученые, лишь за то, что лицо, совершившее правонарушение, не в состоянии нести бремя ответственности по другим видам наказания имущественного характера <1>. В данной связи показательна и судебная статистика применения административного ареста. Лишь по сводным статистическим данным работы судов доля лиц, подвергнутых административному аресту, составила: в 2000 г. - 51,5%, в 2001 г. - 50,4 <2>, в 2002 г. - 36,9 <3>, в 2003 г. - 27,8 <4>, в 2004 г. - 25,5 <5>, в 2005 г. - 23,1 <6> и в 2006 г. - 20,1% <7>. Хотя представленная статистика носит общий характер, вместе с тем ее показатели красноречиво говорят о том, что административный арест не всегда выполняет функцию исключительного (самого сурового среди других мер административной ответственности) административного наказания. Изучение судебной практики показало, что судьи практически не выполняют требование ст. 3.9 КоАП РФ и к назначению столь серьезного административного наказания относятся недостаточно ответственно. В большинстве своем постановления судей не содержат никаких мотивов назначения этого наказания <8>.

<1> См.: Вырастайкин В. Мелкое хищение - не мелочь // Российская юстиция. 2000. N 7. С. 45; Стуканов А. Практика подсказывает // Законность. 2000. N 7. С. 23 - 24; Татарян В.Г. Генезис административно-деликтного законодательства: от общесоюзных основ до кодексов государств - участников СНГ об административных правонарушениях

// Актуальные проблемы правовой реформы в Российской Федерации и государствах - участниках Содружества Независимых Государств: Сб. науч. тр.: В 2 т. Т. I. М., 2002. С. 14.

<2> То есть соответственно в 2000 г. - 792,3 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 1540 тыс. лиц, а в 2001 г. - 693,5 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 1376,5 тыс. лиц (см.: Судебная статистика за 2001 год // Российская юстиция. 2002. N 8. С. 69 - 70).

<3> То есть 642,7 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 1741,9 тыс. лиц (см.: Работа судов в Российской Федерации в 2002 году // Российская юстиция. 2003. N 8. С. 76 - 78).

<4> То есть 783,4 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 2819,7 тыс. лиц (см.: Работа судов Российской Федерации в 2003 году // Российская юстиция. 2004. N 4. С. 74 - 75).

<5> То есть 809,6 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3174,4 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2004 году // Российская юстиция. 2005. N 6. С. 39, 41).

<6> То есть 808,7 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3493,0 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2005 году // Российская юстиция. 2006. N 10. С. 67, 69).

<7> То есть 820,7 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 4086,1 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2006 году // Российская юстиция. 2007. N 5. С. 69, 71).

<8> См., например: Обзор Кемеровского областного суда от 22 марта 2007 г. N 01-19/174.

Такое назначение административного ареста не согласуется с принципами справедливости наказания, его индивидуализации, равенства всех перед законом и судом, уважения человеческого достоинства и создает фактически ситуацию, при которой лицо будет нести несоразмерные с характером и степенью его вины в совершении административного правонарушения (излишние) страдания, обусловленные суровостью административного ареста, превращающегося в такой ситуации из меры воздействия в инструмент подавления человеческой воли и инициативы, чрезмерного ограничения свободы и права на личную неприкосновенность, а также нарушением принципа равенства в зависимости от имущественного положения. Данный подход тем более неуместен в силу того, что формального основания (наличия надлежащих признаков состава соответствующего правонарушения) в законе для применения административного ареста не усматривалось. Вместе с тем для целей повышения ответственности за неуплату административного штрафа <1> законодатель внес дополнение в ст. 20.25 КоАП РФ. Неуплата лицом административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа либо административный арест на срок до 15 суток <2>. Полагаем, что теперь в условиях формального признания противоправности уклонения от уплаты административного штрафа высказанные выше замечания отпадают в той мере, в какой такое положение выражает все присущие деянию признаки, в том числе и вину. Отсюда при применении ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ правоприменителю надлежит исходить, в частности, из того, что предусмотренные законом правовые последствия могут быть признаны соразмерными самому уклонению от исполнения индивидуального государственно-властного решения, если такое решение носит субъективный, т.е.

виновный, характер. Иное истолкование в правоприменительной практике в силу учета презумпции невиновности исключается.

<1> См.: пояснительная записка к проекту Федерального закона "О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации", внесенному в Государственную Думу Президентом РФ // asozd.duma.gov.ru/addwork/rd.nsf.

<2> См.: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. N 161-ФЗ "О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4847.

Истинные и исчерпывающие критерии для применения административного ареста даются также и в других статьях Особенной части КоАП РФ, содержание которых федеральным законодателем определено как свидетельствующее о наибольшей общественной опасности содержащихся в них составов административных правонарушений. К ним КоАП РФ относит 24 состава административных правонарушений, содержащихся в 20 статьях. Однако одной формальной закрепленности санкции зачастую бывает недостаточно для того, чтобы признать данную санкцию удовлетворяющей всем конституционно предъявляемым требованиям. Важное значение здесь имеет также соблюдение принципа соразмерности административного наказания конституционно значимым целям как установления административного наказания, так и его применения. Что же касается административного ареста, то считаем, что в большинстве случаев административной деликтации законодатель не в полной мере сообразовался с таким вытекающим из принципа соразмерности требованием, как дифференциация указанного административного наказания с учетом фактических оснований его применения. Отсюда представляется ничем не обоснованным в 19 из 24 случаев применения административного ареста его ограничение только верхним пределом, равным 15 суткам. Такая не отвечающая принципу соразмерности картина на практике и приводит к тому, что данное административное наказание теряет качество исключительности, поскольку определение количественных пределов его назначения представляет собой пространную, пусть и судебскую, дискрецию. Кроме того, критические замечания с точки зрения формального равенства вызывает и явная диспропорциональность характера административной ответственности за появление в общественных местах в состоянии опьянения по ст. 20.21 КоАП РФ, допускающей наложение административного ареста, в то время как распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.20 КоАП РФ) влечет лишь наложение административного штрафа. В итоге считаем, что федеральный законодатель должен обеспечить строгую и последовательную дифференциацию административного ареста, широко используя разнообразие способов формулирования прежде всего количественных пределов этой санкции в конкретных статьях Особенной части КоАП РФ.

Исключительность же данного вида административного наказания подтверждается также недопустимостью его применения к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, инвалидам I и II групп (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ). Причем такой отказ государства всегда основывается на достигнутом уровне административно-правового регулирования, а его нормативное значение находится в согласии с такими социальными ожиданиями, которые возлагаются на государственное преследование и административное наказание в области охраны высших конституционно-правовых ценностей (ч. 1 ст. 1 и ст. 21 Конституции РФ) и

продиктованы гуманистической обусловленностью такой акции в демократическом правовом государстве.

Кстати, весьма важным условием соразмерного применения административного ареста (как одной из существенных его правовых характеристик) является общий для всех видов административного наказания запрет его применения в целях унижения человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинения ему физических страданий (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ). Данное законоположение корреспондирует нормам международного права, в соответствии с которыми при осуществлении своих прав и свобод человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом и необходимы для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц, для охраны государственной (национальной) безопасности, территориальной целостности, публичного (общественного) порядка, предотвращения преступления, защиты здоровья или нравственности населения (добрых нравов), удовлетворения справедливых требований морали и общего благосостояния в демократическом обществе и совместимы с другими правами, признанными этими нормами <1>.

<1> См.: п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека; п. 3 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах; п. 2 ст. 10 и п. 2 ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также п. 3 ст. 2 протокола N 4 Совета Европы от 16 сентября 1963 г. к Конвенции о защите прав человека и основных свобод "Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый дополнительный Протокол к ней" // СЗ РФ. 1998. N 20. Ст. 2143.

Специфика такой меры административной ответственности, как административный арест, проявляется также в характере организационных условий, в которых протекает процесс его реализации. Административный арест, как отмечалось выше, заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества под стражей в предназначенных для этой цели учреждениях. К таким учреждениям относятся специальные приемники органов внутренних дел для содержания лиц, подвергнутых административному аресту <1>. Режим содержания является одним из средств достижения целей данного вида административного наказания. Данный режим обеспечивает охрану и постоянный надзор за арестованными в профилактических целях.

<1> См.: Постановление Правительства РФ от 2 октября 2002 г. N 726 "Об утверждении Положения о порядке отбывания административного ареста" // СЗ РФ. 2002. N 40. Ст. 3937.

Вместе с тем административный арест следует отличать от других схожих с ним административно-принудительных мер: административного задержания <1>; ареста товаров, транспортных средств и иных вещей. По своей сути административное задержание и арест товаров, транспортных средств и иных вещей являются превентивными процессуальными мерами обеспечительного характера, т.е. мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Они направлены на принудительное прекращение противоправных действий, на предотвращение их вредных последствий, на обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении (ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ). Например, КоАП РФ определяет административное задержание как кратковременное ограничение свободы физического лица, которое применяется в исключительных случаях и только в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела и исполнения постановления по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 27.3), а арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения

или предметами административного правонарушения, - как составление описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими и применяемое в случае, если указанные товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия (ч. 1 ст. 27.14). Именно обеспечительный (краткосрочный и предварительный) характер указанных мер допускает их применение административными органами с предоставлением права обжалования действий (бездействия) административных органов в судебном порядке.

<1> По поводу данной меры отметим, что впервые теоретический анализ ее отграничения от ареста как меры административной ответственности был осуществлен А.И. Елистратовым (см.: Елистратов А.И. Административный арест по советскому праву // Советское право. 1923. N 1. С. 44 - 54).

Административный арест как вид правовой санкции следует отличать от схожих с ним других санкций: дисциплинарный арест военнослужащих, арест как уголовное наказание, а также от ареста на имущество или административного ареста имущества, природу как меры ответственности которого еще предстоит выявить.

Административному аресту как виду административного наказания по своему содержанию был наиболее близок дисциплинарный арест военнослужащих. Анализ положений ст. ст. 3.9 и 32.8 КоАП РФ свидетельствовал на первый взгляд, что дисциплинарный арест военнослужащего как по основаниям его применения, так и по порядку и условиям отбывания аналогичен административному аресту, налагаемому на лиц за совершение административного правонарушения. Однако согласно ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест может быть назначен только судьей при соблюдении процессуальных правил, установленных законом. Дисциплинарный же арест на военнослужащих налагался во внесудебном порядке воинскими должностными лицами в порядке, устанавливаемом воинскими уставами <1>. Вместе с тем, как и административный арест, дисциплинарный арест военнослужащих сопряжен с принудительным ограничением свободы. Согласно Конституции РФ право на свободу и личную неприкосновенность принадлежит каждому (ч. 1 ст. 22) и его ограничение допускается только по судебному решению (ч. 2 ст. 22), а также государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от каких-либо обстоятельств дискриминационного характера (ч. 2 ст. 19).

<1> См.: Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ, утвержденный Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. N 2140 // САПП РФ. 1993. N 51. Ст. 4931.

По своей сути дисциплинарный арест, так же как и административный арест, заключается в изоляции нарушителя от общества, имеет определенно исчисляемый сутками срок, и его природу не меняет то обстоятельство, что он применяется в отношении военнослужащих и сопряжен с реакцией на нарушение лишь уставной (специфической трудовой) дисциплины в Вооруженных Силах РФ. Между тем Вооруженные Силы РФ являются неотъемлемой частью государства, его воинского аппарата государственно-властного принуждения, поскольку служат таким высшим суверенным целям, как обеспечение обороны страны и безопасности государства (предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории государства, а также выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации), что придает им особый публично-правовой статус, производный от статуса

суверенного государства и регулирование которого должно проводиться на достаточно высоком государственном уровне.

Специфика труда в условиях несения военной службы заключается в том, что в отличие от трудовых отношений, основанных на равноправии их сторон, военная служба имеет публично-правовые начала: существует неравноправие сторон; действуют отношения власти и подчинения между должностными лицами, наделенными государством особыми государственно-властными полномочиями, и субъектом, несущим срочную военную службу на общих основаниях. В связи с этим мы согласны с необходимостью законодательного регулирования материальных оснований и порядка применения дисциплинарного ареста военнослужащих <1>, поскольку конституционно допустимым является ограничение прав и свобод человека и гражданина только федеральным законом и 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 (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Но нельзя согласиться тем не менее с позицией о допустимости внесудебного порядка применения дисциплинарного ареста военнослужащего с предоставлением ему права судебного обжалования решения должностного лица о наложении дисциплинарного ареста <2>.

<1> См.: Борисенко В. Необходим закон о дисциплинарном аресте военнослужащих // Российская юстиция. 2003. N 6. С. 49 - 51.

<2> См.: Борисенко В. Дисциплинарный арест военнослужащих // Российская юстиция. 2001. N 4. С. 53 - 54.

По своей природе дисциплинарный арест военнослужащего является карательной мерой, не носящей обеспечительный характер, а значит, обладающей всеми свойствами санкции, применяемой за совершение военнослужащим правонарушения. А поскольку такая санкция сопряжена с ограничением права военнослужащего на свободу и личную неприкосновенность, ее применение должно быть поставлено в рамки судебной процедуры, как этого требует ч. 2 ст. 22 Конституции РФ. Действовавший же до вступления в силу КоАП РФ порядок применения дисциплинарного ареста военнослужащих, как представляется, обуславливался лишь целями рациональной организации деятельности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов и являлся в силу этого условием, явно и несоразмерно ограничивавшим права граждан. Закрепленное Конституцией РФ право на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22) относится к числу основных прав человека, не отчуждаемых и принадлежащих каждому от рождения (ч. 2 ст. 17), а конституционно установленные особые процессуальные гарантии судебной защиты данного права в силу ст. 18 Конституции РФ являются непосредственно действующими и, следовательно, определяющими смысл, содержание и применение соответствующих положений законодательства, равно как и деятельность законодательной власти по его принятию, изменению и дополнению <1>. Следовательно, при всем имевшемся относительном отличии дисциплинарного ареста военнослужащих от административного ареста его применение в судебном порядке подлежит признанию и защите со стороны государства без какой-либо дискриминации.

<1> Как справедливо указывает в данной связи Н.Ю. Хаманева, "право военнослужащих на судебную защиту, как и такое же право других граждан - без каких-либо ограничений, - основано непосредственно на ст. 46 Конституции РФ, а также на ст. 22 Декларации прав и свобод человека от 5 сентября 1991 г." (Хаманева Н.Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1999. С. 84).

Несмотря на то что дисциплинарный арест военнослужащих к настоящему моменту утратил свое юридическое значение как дисциплинарное взыскание, налагаемое во внесудебном порядке <1>, не исключаем возможность в условиях неопределенности ст. 2.5 КоАП РФ возврата к прежней регламентации <2> либо к регулированию его статуса с учетом изложенных выше позиций <3>.

<1> См.: абз. 34 п. 13 ст. 2 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. N 203-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам ответственности военнослужащих" // СЗ РФ. 2006. N 50. Ст. 5281; Указ Президента РФ от 30 июня 2002 г. N 671 "О внесении изменений в общевойсковые уставы Вооруженных Сил Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 27. Ст. 2676.

<2> См.: проект Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации // Красная звезда. 2002. 7, 12, 14 февр.; 21, 23, 30 марта.

<3> См.: Федеральный закон от 1 декабря 2006 г. N 199-ФЗ "О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста" // СЗ РФ. 2006. N 49. Ст. 5089.

Не менее важным представляется вопрос об отличии административного ареста от ареста, хотя они и схожи между собой по своему карательному признаку. В формальном плане отличие административного ареста от ареста лежит в специфике их отраслевой принадлежности: первый устанавливается федеральным законом об административных правонарушениях и применяется как административное наказание (ч. 1 ст. 1.1, п. 2 ч. 1 ст. 1.3, ч. 1 и 3 ст. 3.2 и ст. 3.9 КоАП РФ), а второй устанавливается уголовным законом и применяется как уголовное наказание (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 3, ст. ст. 44 и 54 УК РФ). В содержательном же плане арест от административного ареста отличается по целому ряду отличительных качественных и количественных показателей. По своей правовой сути уголовное наказание в виде ареста заключается в содержании осужденного в условиях строгой изоляции от общества, т.е. в арестных домах (качественный критерий), на срок от одного до шести месяцев (количественный критерий). Совокупность же формального и содержательного критериев ареста как вида уголовного наказания позволяет в целом сделать вывод о большей его суровости по сравнению с административным арестом. Вместе с тем считаем, что существование между уголовным наказанием в виде ареста и административным арестом такой значительной количественной разницы не имеет объективного оправдания, поскольку налицо не взаимосвязь, а оторванность карательных свойств этих мер, в то время как сами деяния, порицаемые уголовным и административно-деликтным законами, находятся по степени своей общественной опасности в непосредственной близости. Представляется, что такая пробельность может быть преодолена законодательно путем увеличения сроков административного ареста до 30 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции до 60 суток. Это позволит, таким образом, повысить эффективность административного ареста до уровня, пограничного с арестом как разновидности уголовного наказания, а значит, и результативность борьбы с наиболее общественно опасными проявлениями, запрещенными, в частности, ст. ст. 6.8, 6.12, ч. 2 ст. 20.1, ч. 3 ст. 20.2 и ч. 2 ст. 20.25 КоАП РФ.

Кроме того, считаем, что предложенная поправка не входит в противоречие с общим курсом карательной политики в Российской Федерации, хотя она, как было уже показано, имеет более объективное и содержательное обоснование. Конечно, из общего обзора последних законодательных реформ видно, что либерализация карательных мер принуждения действительно имеет место. Однако нельзя не учесть и того обстоятельства, что на фоне изменений, например, в уголовно-правовой политике (исключение конфискации, выражение штрафов в твердой сумме, изъятие ряда других отягчающих

аспектов уголовной ответственности) законодательными решениями в области административно-деликтной политики в ряде положений КоАП РФ репрессивный аспект заметно усилен. В силу этого ряд сформулированных в работе предложений, усиливающих репрессивные качества административной ответственности, не только не противостоят карательной политике в Российской Федерации, но и создает такой баланс отношений, который обеспечивает взаимодействие, сочетание и надлежащую преемственность средств государственно-властного достижения стоящих перед Россией задач <1>.

<1> В научной литературе данный подход, хотя и применительно к другим мерам административной ответственности, постепенно получает сходное звучание, поскольку необходимость достижения баланса между такими пограничными мерами, как уголовные и административные наказания, очевидна (см., например: Салищева Н.Г. Проблемные вопросы института административной ответственности в России // Административная ответственность: вопросы теории и практики / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. С. 13).

Более сложным в юридическом смысле является вопрос о соотношении административного ареста с таким видом принуждения, как арест на имущество (в правовой науке и правоприменении его все чаще именуют административным арестом имущества <1>), поскольку необходимо первоначально выявить его природу как меры принуждения <2>. Системный анализ положений ч. 1 ст. 1.1, п. 2 ч. 1 ст. 1.3, ч. 1 ст. 3.1 и ч. 1 и 3 ст. 3.2 КоАП РФ, по смыслу которых наказуемость административного правонарушения (виды, содержание и порядок применения административных наказаний) определяется только КоАП РФ, дает право сделать формальный вывод о том, что такого вида административного наказания, как административный арест имущества, не существует. Вместе с тем такая мера принуждения устанавливается рядом федеральных законов. В рамках исполнительного производства арест на имущество рассматривается в качестве обеспечительной меры принудительного исполнения решения об обращении взыскания на имущество должника <3>. В свете же полномочий органов внутренних дел <4> и налогового законодательства административный арест имущества рассматривается уже как относительно самостоятельная мера юридического принуждения (подп. 5 п. 1 ст. 31, п. 1 ст. 72 и ст. 77 НК РФ), что абстрактно позволяет отнести этот вопрос как разрешенный к предмету налогового регулирования.

<1> См.: Лунев А.Е. Указ. соч. С. 93; Павлов И. Арест имущества по делам об уклонении от уплаты налогов с организаций // Законность. 1999. N 6. С. 41 - 43; Рубан Н. Административный арест имущества // Законность. 1997. N 7. С. 14 - 16; решение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 19 марта 1999 г. N ГКПИ99-113.

<2> Здесь проблематичность видится, говоря точнее, не в смешении понятий, а в выявлении административной природы ареста имущества, его целевых установок и характера как санкции карательного (в свете полномочий органов внутренних дел и налогового законодательства) или обеспечительного (в рамках исполнительного производства) значения, что является, по сути, попыткой продолжить дискуссию по тематике "квазиадминистративного" регулирования (см. § 3 гл. IV настоящей работы).

<3> См.: ст. ст. 68 - 80 Федерального закона от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" // СЗ РФ. 2007. N 41. Ст. 4849.

<4> До 1 июля 2003 г. функции по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений и правонарушений выполняла Федеральная служба налоговой полиции РФ. Указом Президента РФ от 11 марта 2003 г. N 306 "Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации" Федеральная служба налоговой полиции РФ была упразднена и ее функции переданы Министерству внутренних дел РФ (СЗ РФ. 2003. N 12. Ст. 1099).

Налоговые правоотношения основаны на властном подчинении одной стороны другой, т.е. предполагают субординацию сторон, одной из которых - органу, действующему от имени государства, принадлежит властное полномочие, а другой - налогоплательщику - обязанность повиновения. Требование налогового органа и налоговое обязательство налогоплательщика следуют не из договора, а из закона и выражают собой типичную сущность функции налоговой полиции, традиционность которой признается и зарубежным законодательством <1>. С публично-правовым характером фискальных интересов государства связаны законодательная форма регулирования полномочий налоговых органов, их обязательность и принудительность, односторонний характер налоговых обязательств.

<1> См.: Tiley John, MA, BCL, David Collins, FTII, FCA, UK Tax Guide 1999 - 2000. L., 1999. P. 2127 - 2131.

Закон наделил орган внутренних дел полномочием действовать властно-обязывающим образом при бесспорном наложении административного ареста на имущество налогоплательщика-должника. Однако такие полномочия правомерны в той степени, в какой такие действия, во-первых, остаются в рамках именно налоговых имущественных отношений, а не приобретают характер гражданско-правовых, административно-правовых или уголовно-правовых санкций, и, во-вторых, не отменяют и не умаляют права и свободы человека и гражданина. Следовательно, административный арест имущества можно рассматривать как превентивную меру налоговой имущественной ответственности только налогоплательщиков - юридических лиц.

Между тем административный арест имущества выходит за рамки налогового обязательства как такового и носит не карательный, а обеспечительно-восстановительный характер и является предшествующим наказанию за налоговое правонарушение, т.е. за предусмотренное законом противоправное виновное деяние, совершенное умышленно либо по неосторожности. Что же касается самого права соответствующих органов государства налагать административный арест на имущество недоимщиков, то оно не противоречит выводам Конституционного Суда РФ, поскольку административный арест на имущество может быть наложен лишь в пределах "обеспечения своевременного поступления сумм сокрытых налогов, сборов и других обязательных платежей в соответствующий бюджет" <1>.

<1> Пункт 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. N 20-П.

От мер юридической ответственности за совершенное правонарушение, приводящих к лишению собственника прав на определенное имущество, отличается административный арест материальных объектов собственности как процессуальная мера обеспечения производства по делам о налоговых правонарушениях, применяемая в том числе для обеспечения последующей конфискации. Арест имущества, осуществляемый налоговыми и иными органами исполнительной власти, конечно, в определенной степени ограничивает право собственника владеть, пользоваться и распоряжаться им, но не порождает перехода права собственности к государству. Поэтому такой арест производится без судебного решения, что не препятствует его обжалованию в суде.

Таким образом, юридическая природа административного ареста имущества связана с обязанностями налогоплательщика и его административный характер заключается лишь в том, что, не являясь мерой административной ответственности, такой арест в силу своей отраслевой специфики выступает в качестве меры обеспечения налоговой, финансовой санкции, применяемой методами государственно-властного принуждения, имеющими

административный (субординационный) характер. Отличительными же особенностями административного ареста имущества являются следующие:

1) данная превентивная мера носит обеспечительно-восстановительный характер, т.е. связана с фискальными интересами государства, конкурирующими с имущественными правами;

2) применяется исключительно в беспорном порядке соответствующими государственными органами;

3) применяется только в отношении налогоплательщиков - юридических лиц и предшествует обращению взыскания на имущество такого должника.

Вышеприведенный анализ позволяет рассматривать административный арест как устойчивую, юридически обоснованную (формально допустимую и конкретно определенную) и практически целесообразную меру административной ответственности, т.е. соответствующую общеправовым принципам законодательного определения санкций. Эта мера государственного принуждения вполне способна обеспечить достижение целей социальной справедливости, общего и специального предупреждения, а также исправления правонарушителя. Между тем административный арест необходимо рассматривать в числе других видов административного наказания как самую строгую меру ответственности, что вытекает из юридической природы ограничиваемых им прав. Его исключительность должна учитываться законодателем и правоприменителем с соблюдением общеправовых принципов дифференциации и соразмерности мер юридической ответственности в демократическом правовом государстве.

§ 7. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства как мера административного наказания

Административное выдворение как мера юридической ответственности за совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения известно отечественному законодательству со второй половины XX в., когда Советом Министров СССР было предоставлено советской милиции право "в случаях нарушения иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил проживания и передвижения" и "по согласованию с Министерством иностранных дел СССР и органами госбезопасности выдворять из СССР... иностранных граждан, дальнейшее проживание которых в Советском Союзе будет признано нежелательным" <1>.

<1> Свод законов СССР: В 11 т. Т. 10. М., 1990. С. 243 - 244.

Вместе с тем административное выдворение, но под иной терминологией (ссылка, высылка) существовало в национальном законодательстве со времен социалистической революции, хотя как мера юридической ответственности, не имеющая определенной специализации, широко применялась и во времена царской России. Например, законодательство Российской империи предусматривало ссылку и высылку в административном порядке в следующих случаях:

1) административная ссылка и высылка по Положению о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г. политически неблагонадежных лиц и лиц порочного поведения;

2) административная ссылка как последствие удаления из своей среды сельским обществом так называемых порочных членов;

3) административная высылка по Положению о видах на жительство от 3 июня 1894 г.;

4) административная ссылка и высылка как меры непосредственного принуждения к исполнению законов, ограничивающих свободу передвижения некоторых категорий лиц (евреев, цыган и некоторых других);

5) высылка иностранцев за границу <1>.

<1> См.: Гессен В.М. Исключительное положение. СПб., 1908. С. 38 - 53.

Впоследствии актами советской власти все договоры и акты Российской империи, касающиеся высылки и выдачи правонарушителей, были признаны недействительными и ничтожными <1>. Тем не менее трудности с рассмотрением карательной природы данной меры в имперский период вызваны в большей степени неопределенностью ее существенного назначения. Не будучи первоначально наказанием, она применялась то как мера опалы или как мера милости, то как мера безопасности или как способ текущего управления <2>.

<1> См.: Декрет СНК РСФСР от 29 августа 1918 г. "Об отказе от договоров правительства бывшей Российской империи с правительствами: Германской и Австро-Венгерской империй, королевств Пруссии и Баварии, герцогств Гессена, Ольденбурга и Саксен-Мейнингена и города Любека" // СУ РСФСР. 1918. N 64. Ст. 698.

<2> См.: Фойницкий И.Я. Указ. соч. С. 245 и след.

Первым социалистическим законодательным актом, закрепившим исследуемую меру ответственности, явилась Инструкция "О Революционном трибунале, его составе, делах, подлежащих его ведению, налагаемых им наказаний и о порядке ведения его заседаний", утвержденная Наркомюстом РСФСР 19 декабря 1917 г., предусматривавшая высылку через возможность Революционного трибунала за ряд противоправных деяний определять виновным такое наказание, как удаление из столиц, отдельных местностей или пределов Российской Республики. Следующий за ней документ - Декрет СНК РСФСР от 28 января 1918 г. "О Революционном трибунале печати" в порядке заимствования предоставил аналогичное полномочие Революционному трибуналу печати. Следующими законодательными актами социалистическая власть наделяла правом налагать административное наказание в виде высылки и за другими органами управления. В частности, Декрет ВЦИК и Совета Труда и Оборона от 4 ноября 1920 г. "О местностях, объявленных на военном положении" <1>, хотя и абстрактно определявший характер рассматриваемой меры, предоставлял президиумам соответствующих губернских исполнительных комитетов право "воспрещать отдельным лицам, кои по классовому их признаку могут создавать угрозу революции или делу обороны страны, пребывание в местности или пункте, объявленных на военном положении, с назначением им срока пребывания за пределами данной местности или пункта". Более определенно данная мера в виде административной высылки иностранцев из пределов РСФСР была установлена Декретом СНК РСФСР от 29 августа 1921 г. "О порядке высылки иностранцев из пределов РСФСР" <2>, конкретизировавшим порядок применения этой меры ответственности к названной категории лиц <3>.

<1> СУ РСФСР. 1920. N 89. Ст. 454.

<2> СУ РСФСР. 1921. N 62. Ст. 451.

<3> Чуть позже (17 октября 1921 г.) Наркоматом внутренних дел РСФСР по согласованию с Наркоматом по иностранным делам РСФСР, ВЧК и Наркоматом юстиции РСФСР была утверждена Инструкция по применению данного Декрета (Бюллетень НКВД РСФСР. 1921. N 10).

С принятием Уголовного кодекса РСФСР 1922 г. законодателем был сделан первый шаг на пути к специализации мер юридической ответственности, и изгнание из пределов

РСФСР на срок или бессрочно было отнесено законодателем к числу наказаний, налагаемых по Уголовному кодексу РСФСР, а удаление из определенной местности - к числу мер социальной защиты, заменяющих по приговору суда наказание <1>. В то же время законодатель сохранил и высылку в административном порядке, внося некоторые уточнения терминологического порядка. По данному вопросу было вынесено специальное Постановление ВЦИК от 10 августа 1922 г. "Об административной высылке" <2>, которым предусматривалось "в целях изоляции лиц, причастных к контрреволюционным выступлениям, в отношении которых испрашивается у Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета разрешение на изоляцию свыше 2-х месяцев, в тех случаях, когда имеется возможность не прибегать к аресту, установить высылку за границу или в определенные местности РСФСР в административном порядке". По сути, с этого же момента была легализована возможность административной высылки и граждан РСФСР. Актом, недвусмысленно закрепившим такой порядок, явилась изданная в развитие данного Декрета Инструкция Наркомата внутренних дел РСФСР, в которой административная высылка определялась "тройким образом":

<1> См.: Уголовный кодекс РСФСР, введенный в действие Постановлением ВЦИК от 1 июня 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. N 15. Ст. 153. Следующий за ним уголовный закон сохранил в принципе высылку и ссылку как меры уголовной ответственности, предусмотрев их в виде удаления из пределов Союза ССР на определенный срок; удаления из пределов РСФСР или отдельной местности с обязательным поселением в иных местностях или без этого, или с запрещением проживания в отдельных местностях или без этого (Уголовный кодекс РСФСР в редакции 1926 г.).

<2> СУ РСФСР. 1922. N 51. Ст. 646.

1) высылка из данной местности с воспрещением проживания в других определенных пунктах РСФСР;

2) высылка из данной местности в определенный район РСФСР <1>;

<1> Учитывая, что этот вид высылки отличался от других и означал, по сути, удаление из данной местности в другой район, впоследствии он получил наименование "ссылка".

3) высылка за пределы РСФСР, т.е. за границу <1>.

<1> См.: Постановление Наркомата внутренних дел РСФСР от 3 января 1923 г. "Инструкция по применению Постановления Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета об административной высылке" // СУ РСФСР. 1923. N 8. Ст. 108.

Административная высылка предусматривалась также и в качестве предупредительной меры (т.е. применялась не за совершение конкретного административного правонарушения, а для обеспечения государственной безопасности и общественного порядка в условиях исключительного положения). В соответствии с Положением о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка, утвержденным Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 8 марта 1923 г., в местностях, объявленных на исключительном положении, президиумам соответствующих губисполкомов было предоставлено право высылать из пределов губернии или отдельных ее пунктов на срок действия исключительного положения лиц, признанных опасными для общественного порядка, или же высылать данных лиц на тот же срок в определенные места губернии без права самовольного передвижения.

Обзор развивающегося в административной сфере законодательства показывает, что высылка, хотя и не утратила своего карательного назначения, но применяться в качестве

меры административной ответственности стала уже реже. Например, при введении в действие Таможенного устава Союза ССР законодателем особо оговаривалось предложение центральным исполнительным комитетам союзных республик устанавливать за контрабандное перемещение товаров, а именно "при повторной контрабанде - административную высылку лиц, уличенных в контрабанде, по меньшей мере за пределы пограничной 50-километровой полосы" <1>. Следующим нормативным правовым актом, закрепляющим данную меру, был Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. "О военном положении", предусмотревший в качестве одного из ограничений прав и свобод личности такую меру, как выселение в административном порядке с территории военного положения или из отдельных ее пунктов лиц при наличии достаточных данных полагать об общественной опасности их поведения. Дальнейшее упоминание высылки (ссылки) как меры административной ответственности приходится на 60 - 70-е гг. XX в. в нормативных правовых актах социалистического (союзного и республиканского) законодательства об ответственности за уклонение от общественного труда и антиобщественный паразитический образ жизни <2>. Между тем высылка и ссылка предусматривались уголовным законодательством в качестве мер уголовной ответственности, причем первая состояла в удалении осужденного из места его жительства с запрещением проживания в определенных местностях, а вторая - в удалении осужденного из места его жительства с обязательным поселением в определенной местности <3>. В преддверии же первой законодательной реформы административно-деликтной сферы, по-видимому, не могла быть обойдена вниманием и ситуация с терминологическим и сущностным смещением понятий высылки как в уголовном, так и административном законодательстве.

<1> Пункт "б" ст. 2 Постановления Президиума ЦИК СССР от 12 декабря 1924 г. "О введении в действие Таможенного устава Союза ССР".

<2> Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 мая 1961 г. "Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни" // ВВС РСФСР. 1961. N 18. Ст. 273; Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 февраля 1970 г. N 136 "О мерах по усилению борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни" // СП СССР. 1970. N 4. Ст. 26.

<3> См.: Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденные Законом СССР от 25 декабря 1958 г. // ВВС СССР. 1958. N 1. Ст. 6; 1960. N 40. Ст. 591.

С принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях всякие меры юридической ответственности, связанные с высылкой в административном порядке, были охвачены единым форматом административного выдворения из пределов СССР иностранных граждан и лиц без гражданства, которое могло быть предусмотрено только союзным административно-деликтным законодательством. Однако за последние годы советской власти было издано крайне мало общесоюзных законодательных актов, предусматривающих административное выдворение как меру административного принуждения иностранных граждан и лиц без гражданства <1>.

<1> См.: ст. 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. N 5152-X "О правовом положении иностранных граждан в СССР" // ВВС СССР. 1981. N 26. Ст. 836; ст. 33 Закона СССР от 24 ноября 1982 г. "О Государственной границе СССР" // ВВС СССР. 1982. N 48. Ст. 891.

Принятый в 1984 г. КоАП РСФСР в первоначальной редакции закреплял аналогичную названным Основам по содержанию формулировку о допустимости регламентации административного выдворения только общесоюзными законами. С

провозглашением государственного суверенитета РСФСР и последующим распадом СССР, когда в условиях полной законотворческой автономии российское государство могло иметь собственное законодательство, не обремененное законодательством СССР, российским законодателем выдворение как мера административной ответственности было закреплено в ряде законов <1>. В 1995 г. КоАП РСФСР <2> был дополнен ст. 32.1, в которой впервые была дана дефиниция административного выдворения как принудительного и контролируемого перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - контролируемого самостоятельного выезда выдворяемых из Российской Федерации. Однако наряду с административным выдворением как мерой административного взыскания законодатель допускал возможность выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства в административном порядке и по другим не предусмотренным КоАП РСФСР основаниям. Рядом федеральных законов выдворение предусматривалось в следующих случаях:

<1> См.: Законы РФ от 17 мая 1991 г. N 1253-1 "О чрезвычайном положении" // Ведомости РСФСР. 1991. N 22. Ст. 773; от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" // Ведомости РФ. 1993. N 17. Ст. 594.

<2> СЗ РФ. 1995. N 6. Ст. 453.

1) непризнание лица, не являющегося российским гражданином, либо утрата им по иным причинам статуса беженца <1>;

<1> См.: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 "О беженцах" // СЗ РФ. 1997. N 26. Ст. 2956.

2) совершение иностранными гражданами и лицами без гражданства преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров <1>;

<1> См.: п. 3 ст. 59 Федерального закона от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" // СЗ РФ. 1998. N 2. Ст. 219.

3) нарушение лицом, не проживающим на соответствующей территории, режима чрезвычайного положения <1> и др.

<1> См.: п. "е" ст. 12 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" // СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.

КоАП РФ, сохранив прежнюю дефиницию административного выдворения лишь с некоторыми терминологическими дополнениями, закрепил ее в ч. 1 ст. 3.10. При всем том в отличие от КоАП РСФСР, где предусматривалось лишь два случая наложения наказания в виде административного выдворения (ч. 3 ст. 183.1 и ч. 2 ст. 183.3), в КоАП РФ число составов административных правонарушений с данной санкцией увеличилось до семи.

Административное выдворение (как указано в ч. 2 ст. 3.3 КоАП РФ) может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Однако на данный момент административно-деликтный закон, исходя из структурно-функционального анализа санкций соответствующих статей Особенной части КоАП РФ, рассматривает исследуемую меру административной ответственности в качестве дополнительной, т.е. не применяемой самостоятельно (в отрыве от основного административного наказания).

Определяя административное выдворение как принудительное и контролируемое перемещение иностранных граждан или лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, - как контролируемый самостоятельный выезд указанных граждан и лиц из Российской Федерации, законодатель оценивает его как меру ответственности за совершение административного правонарушения в ряду с другими административными наказаниями. Публично-правовое содержание такого вмешательства в права конкретных лиц обуславливается тем, что данная мера административной ответственности применяется властно-обязывающим образом, т.е. властным субъектом государства (государственным органом, его должностным лицом), полномочным налагать административные наказания, к физическим лицам как субъектам, находящимся в условиях административного преследования в состоянии подчинения.

Как и всякое административное наказание, административное выдворение носит личный характер, т.е. применяется лишь к лицу, совершившему административное правонарушение. Причем, как следовало бы заметить, применение административного выдворения рассчитано только на специального субъекта административной ответственности - иностранного гражданина или лицо без гражданства (апатрида), с учетом чего законодатель в КоАП РФ дифференцировал составы административных правонарушений, выделив их по такому квалифицирующему признаку, как субъект административного правонарушения. Применение же административного выдворения к гражданам РФ недопустимо как в силу самой логики конституционного регулирования (ч. 1 ст. 61 Конституции РФ), так и в силу того, что их право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию (ч. 2 ст. 27 Конституции РФ) делает смысл данного наказания ничтожным и вытекает из самой природы взаимосвязи лица с государством, где личность выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект <1>.

<1> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. N 12-П // СЗ РФ. 1996. N 21. Ст. 2579.

Кроме того, отрицательный ответ на данный вопрос был дан законодателем еще до его конституционного урегулирования на законодательном уровне в содержании ст. 1 Закона РСФСР от 18 октября 1991 г. N 1761-1 "О реабилитации жертв политических репрессий" <1>, в силу которой указанное наказание в качестве меры ответственности граждан РФ не может существовать де-факто. В противном случае введение института административного выдворения российских граждан может лишь выступать орудием преследования граждан за политические убеждения и обосновываться идеолого-политическими установками, нежели принципами и логикой права и закона.

<1> Ведомости РСФСР. 1991. N 44. Ст. 1428. Кстати, впервые на конституционном уровне запрет высылки гражданина РФ за пределы государства был введен Законом РСФСР от 21 апреля 1992 г. N 2708-1 "Об изменениях и дополнениях в Конституцию (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" (Ведомости РСФСР. 1992. N 20. Ст. 1084).

Аналогичным (отрицательным) образом вопрос о приемлемости административного выдворения как формы высылки лиц с территории государства, гражданами которого они являются, решается и на международно-правовом уровне <1>.

<1> См.: п. 2 ст. 13 Всеобщей декларации прав человека; п. 1 ст. 3 Протокола от 16 сентября 1963 г. N 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; п. 1 ст. 25 Конвенции Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г. "О правах и основных свободах человека" // Российская газета. 1995. N 120.

Кроме того, учитывая имеющиеся в юридической литературе определенные высказывания <1>, заметим также, что из вышеизложенного следует вывод о недопустимости применения административного выдворения в том числе и к лицам с двойным гражданством ввиду признания их лицами, имеющими в силу закона как гражданство РФ, так и гражданство (подданство) иностранного государства.

<1> Так, например, согласно правовой позиции А.Б. Агапова, административное выдворение может фактически применяться и к лицам с двойным гражданством (см.: Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. С. 53).

Административное выдворение как форма государственно-властного ограничения прав и свобод лиц, совершивших административное правонарушение, предусматривает соответствующий ей принципиальный режим правореализации. Порядок же осуществления этой меры, т.е. процедура (процесс), в результате которой только и возможно применение рассматриваемого наказания, также включает элементы принципиального характера, которые в данном случае урегулированы в КоАП РФ. В целом КоАП РФ предусматривает судебный порядок применения административного выдворения, который, по сути, является принципом, выражающим существо ст. 3.10 КоАП РФ, ее глубинное содержание. Судебная процедура назначения административного выдворения во многом предопределяет уровень защищенности тех прав, которые являются объектом ограничительного воздействия данного наказания.

Тем не менее ряд административно-деликтных отношений (правонарушений), связанных с применением административного выдворения, остается за пределами судебного рассмотрения и поэтому в силу ст. 3.10 КоАП РФ находится под контролем должностных лиц, обладающих административно-властными полномочиями (ч. 2 ст. 3.10 КоАП РФ). Допустимость несудебного порядка применения административного выдворения, имеющая место при совершении иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию, представляется с точки зрения конституционности сомнительной. В соответствии с КоАП РФ за нарушение режима пребывания (ст. 18.8), осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу (ч. 2 ст. 18.10) и нарушение иммиграционных правил (ч. 1 ст. 18.11) административное выдворение назначается судьей (ст. 23.1), а за нарушение режима Государственной границы РФ (ч. 2 ст. 18.1) и режима в пунктах пропуска через нее (ч. 2 ст. 18.4) - должностными лицами государственных органов, обеспечивающих охрану и осуществляющих защиту Государственной границы РФ (ст. 23.10). Указанные положения КоАП РФ не согласуются с предписаниями ст. 22 Конституции РФ, гарантирующими каждому свободу и личную неприкосновенность, поскольку административно-властное вмешательство в эти права представляется не столько вероятным, сколько неизбежным. Очевидность такого вмешательства вопреки конституционному запрету задержания лица без судебного решения на срок более 48 часов вытекает при этом из ряда взаимосвязанных с правовым статусом административного выдворения других положений КоАП РФ, в частности о вступлении постановления по делу об административном правонарушении в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования данного решения (ч. 1 ст. 30.3 и п. п. 1 и 2 ст. 31.1) и об исполнении лишь с момента вступления такого постановления в законную силу (ч. 2 ст. 31.2). Отсюда во всяком случае создается вполне легальная и объективная ситуация, когда нарушитель должен будет содержаться в условиях, тождественных задержанию на срок, необходимый как для вступления постановления об административном выдворении в силу (а это не менее 10 суток), так и для исполнения этого административного наказания.

Кроме того, следует отдельно оговорить соотношение выявленного с ч. 5 ст. 32.10 КоАП РФ, с которой такие выводы могут на первый взгляд представиться несозвучными. Дело в том, что действие ч. 5 ст. 32.10 КоАП РФ обуславливается во многом гипотетическим посылом "может содержаться" <1>, тогда как установленный ч. 1 ст. 30.3 и п. п. 1 и 2 ст. 31.1 КоАП РФ срок вступления постановления об административном выдворении является априорным и не зависит от конкретных условий (например, будет или не будет обжаловано постановление). Во всяком случае складывается ситуация, когда административное задержание лица применяется, по сути, на основании несудебной санкции, что не может рассматриваться конституционно оправданным даже и тогда, когда решение вопроса о выдворении может затянуться по причине того, что ни одно государство не соглашается принять выдворяемое лицо <2>. Более того, такая мера принуждения порождает последствия, выходящие за рамки производства по делам об административном правонарушении, при том, что эти последствия могут иметь длительный характер, поскольку предельный срок административного выдворения, в ходе которого подразумевается действие этой меры процессуального принуждения, ограничен лишь сроками давности (ст. 31.9 КоАП РФ).

<1> Как следует из материалов парламентской практики, такая формулировка рассчитана на различные - принудительную и добровольную (самостоятельную контролируруемую) - формы высылки (перемещения) за пределы Российской Федерации. Так, при административном выдворении в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации уже предлагается исключить необходимость содержания до исполнения решения об административном выдворении (см.: Постановление Совета Федерации от 13 июля 2005 г. N 259-СФ "О проекте Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. N 29. Ст. 2938).

<2> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. N 6-П // СЗ РФ. 1998. N 9. Ст. 1142.

Таким образом, в силу выявленной правовой взаимообусловленности административного выдворения с такой мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как административное задержание, представляющей собой в конкретной процессуальной ситуации ограничение свободы лица на срок, необходимый для вступления постановления о назначении административного наказания в силу и его исполнения, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может применяться только в судебном порядке, в рамках которого представляется возможным и решение вопроса о самом задержании.

Сама же неопределенность содержания правовых предписаний, выявленная в контексте системы положений ст. ст. 30.3, 31.1, 31.2 и 31.10 КоАП РФ, не может обеспечить их единообразное понимание, создает возможность злоупотребления государственной администрацией своими полномочиями, порождает противоречивую правоприменительную практику, может привести к произволу и, следовательно, к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона. Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ в своих решениях <1>, "самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы, влекущего ее произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции РФ".

<1> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. N 3-П; от 5 июля 2001 г. N 11-П // СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 3059.

В сохраняющихся же правовых условиях постановление суда об административном выдворении исполняется органами внутренних дел (п. 2 ст. 32.9 КоАП РФ), а аналогичное постановление компетентных должностных лиц государственных органов, обеспечивающих охрану и осуществляющих защиту Государственной границы РФ, - пограничными органами и пограничными войсками (п. 1 ст. 32.9 КоАП РФ). В структуре административных наказаний, назначаемых в судебном порядке, доля применения административного выдворения за 2003 г. составила 0,5% (15,2 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 2819,7 тыс. лиц) <1>; за 2004 г. - 0,6% (18,5 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3174,4 тыс. лиц) <2>; в 2005 г. - 2,2% (76,0 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3493,0 тыс. лиц) <3> и в 2006 г. - 1,4% <4>.

<1> См.: Работа судов Российской Федерации в 2003 году // Российская юстиция. 2004. N 4. С. 74 - 75.

<2> См.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2004 году // Российская юстиция. 2005. N 6. С. 39, 41.

<3> См.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2005 году // Российская юстиция. 2006. N 10. С. 68.

<4> То есть 59 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 4086,1 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2006 году // Российская юстиция. 2007. N 5. С. 69, 71).

Административное выдворение, как установленный законом ряд последовательных действий, связанных с административной высылкой иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации, выполняется двумя способами:

1) принудительное и контролируемое перемещение указанных лиц за пределы Государственной границы РФ;

2) контролируемый самостоятельный выезд таких лиц за пределы Российской Федерации.

Вместе с тем для того, чтобы представить всю эффективность административного выдворения, не следует ограничиваться лишь внешними признаками понятия "административное выдворение". Необходимо оценить прежде всего, равнозначна ли, по существу, эта мера административному наказанию в смысле кары. В опосредованном значении карательное содержание административного выдворения отталкивается от вопроса о том, является ли оно следствием совершения административного правонарушения. Другими факторами, которые образуют карательное качество рассматриваемого административного наказания, являются, возможно, его цель и процедуры, связанные с его принятием и осуществлением. Между тем такие факторы не являются решающими сами по себе, поскольку многие другие меры административной ответственности могут преследовать единую цель и применяться в рамках однородных процедур. Они имеют в большей степени относительную ценность. Сами же характер и суровость административного выдворения являются гораздо более уникальными факторами, определяющими качественные и количественные параметры правоограничительного режима данного наказания. Когда правонарушитель с учетом его личностных характеристик в принципе государством подвергается тем или иным лишениям, то вопросы о том, каким именно и насколько серьезный характер они имеют, непосредственно вытекают из существа конкретной правоограничительной санкции.

Как карательная санкция административное выдворение использует в своем формате избирательные средства "поражения" прав нарушителей административно-властных предписаний - иными словами, имеет свой объект легального посягательства.

Административное выдворение, понимаемое, по сути, как принудительная высылка за пределы Российской Федерации, ограничивает непосредственно право иностранного гражданина или лица без гражданства свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в Российской Федерации. Учитывая, что, пребывая на территории РФ, иностранные граждане и лица без гражданства вступают в разного рода правоотношения и тем самым реализуют другие права, административное выдворение (как мера, обусловленная принудительным прекращением права пребывания указанных лиц на территории РФ) ввиду производности этих прав от права свободного передвижения и выбора места пребывания влечет за собой ограничение или вовсе прекращение других взаимозависимых прав. Отсюда некоторые авторы склонны весьма широко очерчивать и абстрактно определять сферу правоограничительного воздействия административного выдворения. Например, А.Б. Агапов считает, что данное "административное наказание относится к санкциям, ограничивающим свободу нарушителя" <1>. Между тем как степень производности, так и характер взаимозависимости, взаимообусловленности и взаимосвязанности ограничиваемых в итоге прав и свобод не свидетельствуют о расширении или, наоборот, сужении сферы непосредственного правоограничительного воздействия административного выдворения. Логика такого вывода содержательно подтверждается и характером тех административных правонарушений, совершение которых предполагает назначение административного выдворения <2>. Кроме того, наиболее значимым для усиления данной аргументации представляется и то, что из содержания как международно-правовых актов, так и самой Конституции РФ, закрепляющих право свободного передвижения и выбора места жительства, недвусмысленно вытекает единственно допустимое основание ограничения этого права - факт незаконного нахождения либо дальнейшего пребывания лица на территории государства. Следовательно, что касается административного выдворения как карательной санкции, исследователю должно представляться интересным лишь то, каким образом и в какой степени оно ограничивает права иностранных граждан и лиц без гражданства на свободу передвижения, пребывания и выбора места жительства в Российской Федерации.

<1> Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. С. 53.

<2> Из анализа статей Особенной части КоАП РФ следует, в частности, что все составы соответствующих административных правонарушений с объективной стороны описывают негативные правоотношения, связанные в целом с ситуацией незаконного пребывания иностранного лица и лица без гражданства на территории России.

С точки зрения же обременительных условий, возникающих в результате применения административного выдворения, это административное наказание может вполне характеризоваться как достаточно суровая (почти исключительная) мера ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения правил административно-властного характера. Ее карательный эффект если и не зависит от тех правоограничений, которые влечет за собой принудительная высылка иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, то, безусловно, усиливается качествами системной взаимосвязи такого права с другими производными от него правами и свободами (например, свобода предпринимательской и другой экономической, а также трудовой деятельности на территории РФ). Кроме того, для понимания карательных свойств административного выдворения немаловажное значение имеют те правовые условия, которые с необходимостью следуют в результате применения этой меры. Как и в случаях с другими видами административных наказаний, с применением административного выдворения наступает срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Причем в течение пяти лет после

исполнения постановления о назначении административного выдворения иностранному гражданину или лицу без гражданства - нарушителю административно-властных предписаний устанавливается запрет на въезд в Российскую Федерацию <1>. Здесь же следует, однако, сразу оговориться по поводу того, что очерченные законом правовые последствия применения административного выдворения не свидетельствуют о его срочном характере, равно как и сам период (срок) исполнения постановления о его назначении не может служить поводом для таких выводов <2>.

<1> Кроме того, заслуживает внимания и то обстоятельство, что в соответствии с законодательством о гражданстве РФ отклоняются заявления о приеме в гражданство РФ и о восстановлении в гражданстве РФ, поданные лицами, которые в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с такими заявлениями, выдворялись за пределы Российской Федерации в соответствии с федеральным законом (см. п. "б" ст. 16 Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 22. Ст. 2031; 2007. N 50. Ст. 6241).

<2> Однако что касается установленного законом так называемого пресекающего срока - срока, в течение которого иностранному гражданину воспрещается въезд на территорию России, дополнительные соображения будут высказаны далее (при сопоставлении административного выдворения с депортацией).

В арсенале средств государственно-властного воздействия находится весьма близкая по своему правовому содержанию к административному выдворению мера - депортация. Законодательством о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства депортация определяется как принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации. Неделиктные основания применения такой меры и те цели, с которыми Российское государство соотносит ее, дают объективное основание говорить о депортации как о восстановительной мере. Восстановительный характер данной меры вытекает также из того, что депортация, по сути, не связана с ограничением права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства на территории РФ, поскольку применяется к лицу именно за неимением у него законных оснований нахождения на территории России. При таких обстоятельствах депортируемый не лишается того, в чем бы зиждился его законный интерес <1>, а сама депортация выступает средством восстановления положения, предписываемого конституционно. Вытекающая из данного анализа сущность депортации вместе с тем не дает более четкого представления о природе такой меры в том смысле, что ряд взаимосвязанных с ней иных правовых установлений, в частности предписывающих порядок и правовые последствия ее применения, придают ей иную, упречную характеристику. В частности, с содержанием депортации как восстановительной меры резко не согласуется установленный законом так называемый пресекающий срок, т.е. срок, в течение которого иностранному гражданину воспрещается въезд на территорию РФ, придающий депортации неосновательно суровый характер, поскольку лицо может быть депортировано, например, ввиду истечения срока пребывания его на территории Российской Федерации, но неисполнения своей обязанности выехать из Российской Федерации по уважительным причинам. Считаю, что установление запрета на въезд в Российскую Федерацию в течение пяти лет в связи с предыдущей депортацией лица из Российской Федерации не отвечает критерию определенности правовой нормы, а ее абсолютный характер - требованиям справедливости властного установления в правовом государстве. В ситуации же, когда указанный запрет вступает в действие в связи с административным выдворением, представляется целесообразным и с точки зрения юридической логики более верным придание такому административному наказанию срочного характера. Из этого следует, что назначение административного наказания в

виде административного выдворения может быть сопряжено с запретом въезжать в Российскую Федерацию в течение определенного срока со дня такой высылки, но не менее одного года и не более пяти лет. В такой правовой связке существование так называемого пресекающего срока представляется оправданным как с точки зрения конституционных ценностей, так и международных обязательств. Следовательно, и в контексте соотношения депортации и административного выдворения отличия становятся более очевидными.

<1> Иностранец или лицо без гражданства не лишается того права, которого у него нет в силу его прямого конституционного изъятия (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ).

Таким образом, в отличие от исследуемого административного наказания депортация является административно-восстановительной мерой принуждения, применяемой не в связи с административным правонарушением. Федеральным законодательством, регламентирующим режим и условия пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, депортация рассматривается как принудительное перемещение (высылка) названных лиц за пределы Российской Федерации, как не исполнивших добровольно обязанность покинуть территориальное пространство Российского государства за неимением законных оснований дальнейшего пребывания или проживания в государстве. Такие основания не имеют административно-деликтного значения и связаны со следующими обстоятельствами:

1) непризнание лица беженцем либо утрата им статуса беженца; лишение лица статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории РФ <1>;

<1> См.: ст. 13 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 "О беженцах" // Ведомости РФ. 1993. N 12. Ст. 425.

2) выявление у иностранных граждан и лиц без гражданства ВИЧ-инфекции <1>;

<1> См.: ст. 11 Федерального закона от 30 марта 1995 г. N 38-ФЗ "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)" // СЗ РФ. 1995. N 14. Ст. 1212.

3) принятие полномочным государственным органом решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина и лица без гражданства в Российской Федерации <1>;

<1> См.: ч. 6 ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" // СЗ РФ. 1996. N 34. Ст. 4029.

4) нарушение иностранным гражданином обязанности выехать из Российской Федерации ввиду сокращения срока и аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство <1>.

<1> См.: п. 3 ст. 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.

Кроме того, в отличие от административного выдворения решение о депортации принимается органами внутренних дел, хотя процедура его исполнения практически

близка порядку исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства.

Проблемы применения административного выдворения - высылки как достаточно распространенной меры ответственности, затрагивающей экстерриториальные аспекты межгосударственных отношений, не могли оставаться и вне сферы защищаемых международным правом ценностей в области прав человека. Международное правотворчество и правоприменительная практика выработали ряд новых критериев допустимой высылки иностранного лица и лица без гражданства за пределы определенного государства, учет которых национальными органами государства является обязательным в силу конституционного условия приоритета международного права над внутригосударственным. Наибольшее развитие такие критерии получили в праве Совета Европы и юрисдикционной деятельности его межгосударственных органов по защите прав человека. В силу ст. ст. 2 и 4 Протокола от 16 сентября 1993 г. N 4, дополняющего содержание Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, европейская правовая система в этой части следует, по сути, указанию на запрет высылки каждого, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства. В то же время, учитывая суверенные интересы государств - членов Совета Европы как блюстителей общественных интересов, этим же документом допускаются определенные отступления от такого запрета, если такие отступления предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц (п. 3 ст. 2 Протокола N 4). Как показывает практика рассмотрения в Европейском суде по правам человека дел, связанных с применением высылки к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в части допустимости высылки указанных лиц всякое государство может оправдать такое вмешательство, если оно: предусмотрено законом; является необходимым в демократическом обществе; преследует правомерную цель <1>. Причем такое оправдание, что неоднократно доказывала практика Европейского суда по правам человека, должно иметь место не только с позиции оценки государственно-властного вмешательства в право каждого на свободу передвижения и свободу выбора местожительства, но и с точки зрения оценки взаимосвязанных в результате такого вмешательства ограничений других производных отсюда прав и свобод. К примеру, в деле "Серинг против Соединенного Королевства" Европейский суд по правам человека пришел к выводу о том, что высылка или выдача лица могут нарушать ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в случаях, когда есть серьезные причины полагать, что данное лицо в принимающем государстве станет жертвой бесчеловечного или унижающего достоинство обращения <2>; в деле "Беррехаб против Нидерландов" Европейский суд по правам человека пришел к выводу о том, что высылка или выдача лица могут нарушать и ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в случаях, когда есть серьезные причины полагать, что такое вмешательство может нарушить семейную жизнь данного лица - разорвать отношения между супругами, возникшие вследствие законного и подлинного брака, - если оно не оправдывается крайней социальной необходимостью <3>.

<1> См., например: решения Европейского суда по правам человека от 26 марта 1992 г. "По делу Бельджуди (Beldgoudi) против Франции" (извлечение) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения / Редкол.: В.А. Туманов и др. Т. 1. С. 730 - 742; от 15 ноября 1996 г. "По делу Чахал (Chahal) против Соединенного Королевства" (извлечение) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения / Редкол.: В.А. Туманов и др. Т. 2. С. 260 - 295.

<2> См.: решение Европейского суда по правам человека от 7 июля 1989 г. "По делу Серинг (Soering) против Соединенного Королевства" (извлечение) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения / Редкол.: В.А. Туманов и др. Т. 1. С. 637 - 658.

<3> См.: решение Европейского суда по правам человека от 21 июня 1988 г. "По делу Беррехаб (Berrehab) против Нидерландов" (извлечение) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения / Редкол.: В.А. Туманов и др. Т. 1. С. 591 - 597.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что в содержательном плане под установленные Европейским судом по правам человека "конвенциальные" критерии высылки подпадает и административное выдворение, применение которого без их учета может вполне расцениваться как нарушение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, влекущее за собой международно-правовую ответственность Российской Федерации. Вместе с тем нельзя не воспринять и того обстоятельства, что положения названной Конвенции под влиянием интерпретационной деятельности Европейского суда по правам человека находятся в постоянном развитии и с учетом уровня формирования европейского правового пространства будут усиливать, как следовало бы понимать, именно правозащитные механизмы, что требует не менее постоянного внимания и изучения со стороны как законодательных, так и правоприменительных органов Российского государства.

§ 8. Дисквалификация как мера административного наказания

Среди административных наказаний, установленных КоАП РФ и применяемых за нарушение трудовых прав граждан к должностным лицам организаций, особо выделяется дисквалификация <1>, которая в числе прочих мер административной ответственности появилась "совершенно неожиданно" <2> с принятием КоАП РФ. Правовое содержание дисквалификации как вида административного наказания было заимствовано, хотя и в несколько усеченном варианте, из УК РФ <3>, определяющего такой вид наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 47). Поэтому изначально установим общий правовой характер дисквалификации как самостоятельного вида административного наказания.

<1> Термин "дисквалификация" происходит от латинского слова "qualificatio" (qualis - какой по качеству; facere - делать); в переводе на русский язык применительно к трудовому праву отличают квалификацию работы и квалификацию отдельных работников. Квалификация работы представляет собой характеристику определенного вида работы, устанавливаемую по степени ее сложности, ценности и ответственности. Под квалификацией работника понимается степень и вид профессиональной обученности, наличие у него знаний, умений и навыков, необходимых для выполнения им определенной работы (см.: Современный словарь иностранных слов. М., 2000. С. 204).

<2> См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. С. 73.

<3> В трактовке дисквалификации (КоАП РФ) как "своеобразном аналоге" лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (УК РФ) сходятся многие ученые-административисты (см.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Э.К. Ренова. С. 55; Шергин А.П. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. С. 53).

Понятие "дисквалификация" впервые было введено ранее действовавшим Федеральным законом от 8 января 1998 г. N 6-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" <1>. Вместе с тем из истории развития административно-деликтного законодательства мы

можем увидеть "зачатки" дисквалификации в актах социалистического законодательства, когда признаки данного наказания так или иначе проявлялись в других мерах ответственности. Еще в 1921 г. Декретом СНК РСФСР предусматривалось полномочие дисциплинарных товарищеских судов налагать такое наказание, как запрещение занимать выборные и ответственные должности на соответствующем предприятии или учреждении на срок до шести месяцев <2>. В дальнейшем законодатель сохранял данный вид наказания, в каких-то случаях частично модифицируя его, но в целом (по своей содержательной характеристике) оно оставалось без существенных изменений, т.е. предусматривало ограничение права на осуществление отдельных трудовых прав на определенный срок <3>. Причем для целей размежевания рассматриваемой нами меры с существовавшим наряду с ней таким уголовным наказанием, как "увольнение от должности с запрещением занятия той или другой должности или без этого" <4>, законодатель, по сути, сделал недвусмысленное указание на допустимость административного лишения права занимать ответственные должности или запрещения работать в той или иной местности и, следовательно, легализовал, как мы бы сейчас определили, институт административной дисквалификации <5>. Дальнейшее законодательное регулирование данной меры позволяет рассматривать ее как самостоятельный, но не имеющий ярко выраженного карательного характера вид административного принуждения <6>.

<1> СЗ РФ. 1998. N 2. Ст. 222.

<2> См.: п. "ж" ст. 9 Декрета СНК РСФСР от 5 апреля 1921 г. "Положение о дисциплинарных товарищеских судах" // СУ РСФСР. 1921. N 23 - 24. Ст. 142.

<3> Указанные ограничения выражались в форме таких наказаний, как лишение права состоять на советской службе в течение шести месяцев (см. ст. 3 Декрета СНК РСФСР от 12 апреля 1919 г. "О воспрещении самовольного перехода советских служащих из одного ведомства в другое" // СУ РСФСР. 1919. N 18. Ст. 204); лишение права занимать ответственные должности в государственных органах до двух лет (см. п. "д" ст. 9 Постановления ВЦИК от 7 июля 1923 г. "Положение о дисциплинарных судах" // СУ РСФСР. 1923. N 54. Ст. 531); увольнение от должности с воспрещением на срок до двух лет работать в качестве судьи, прокурора и следователя (см. п. "г" ст. 7 Постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 25 мая 1927 г. "О порядке дисциплинарной ответственности работников военных трибуналов и военной прокуратуры" // СЗ СССР. 1927. N 31. Ст. 313); увольнение с воспрещением на срок до одного года службы на транспорте вообще или на определенных должностях (см. п. "ж" ст. 3 Положения о дисциплинарных взысканиях на транспорте, утвержденного Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 3 ноября 1930 г. N 47/603а); увольнение с воспрещением на срок до одного года службы на водном транспорте вообще или на определенных должностях (см. п. "и" ст. 21 Устава о дисциплине рабочих и служащих водного транспорта Союза ССР 1934 г.); увольнение с воспрещением на срок до одного года службы в органах связи вообще или на определенных должностях (см. п. "и" ст. 20 Устава о дисциплине работников связи Союза ССР 1935 г.); отстранение от работы адвоката на срок до шести месяцев (см. п. "г" ст. 27 Положения об адвокатуре СССР, утвержденного Постановлением СНК СССР от 16 августа 1939 г. N 1219 // СЗ СССР. 1939. N 49. Ст. 394); увольнение со службы с запрещением работать в лесной охране на срок до двух лет (см. п. "е" ч. 4 ст. 26 Положения о государственной лесной охране Союза ССР, утвержденного Постановлением СНК СССР от 26 августа 1939 г. N 1281 // СЗ СССР. 1939. N 51. Ст. 426); увольнение с запрещением на срок до одного года работы в органах связи вообще или на определенных должностях, последнее только с утверждения наркома или его заместителей (см. п. "з" § 18 Устава о дисциплине работников связи Союза ССР, утвержденного Постановлением СНК СССР от 28 сентября 1939 г. N 1586 // СЗ СССР. 1939. N 54. Ст. 487).

<4> Пункт "з" ст. 20 УК РСФСР 1926 г.

<5> См.: ст. 7 Постановления СНК СССР от 4 июня 1936 г. N 988 "Постановление Комиссии Советского Контроля при СНК Союза ССР о рассмотрении жалоб трудящихся" // СЗ СССР. 1936. N 31. Ст. 276.

<6> См.: подп. "з" п. 7 Положения о Государственном комитете СССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 25 марта 1982 г. N 232 // СП СССР. 1982. N 11. Ст. 64.

КоАП РФ определяет дисквалификацию как лишение физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ (ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ), что свидетельствует об учете принципа эквивалентности применяемого наказания и личности правонарушителя (должностного лица, умышленно нарушавшего трудовые права работников повторно) законодателем. Административно-деликтный закон предусматривает также субъектную направленность данного вида административного наказания. Дисквалификация может быть применена к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим (ч. 3 ст. 3.11 КоАП РФ). Формальную характеристику этого наказания дополняют к тому же его юрисдикционный и количественный критерии: дисквалификация назначается судьей и устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет (ч. ч. 1 и 2 ст. 3.11 КоАП РФ). По существу, речь в ст. 3.11 КоАП РФ идет о запрете занимать определенные должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций юридического лица при осуществлении им предпринимательской деятельности, в течение установленного судьей срока.

Дисквалификация может быть применена в том случае, если она предусмотрена в санкциях соответствующих статей КоАП РФ. В целом закон определяет 21 состав административных правонарушений, санкциями которых установлена данная мера административной ответственности. При этом известная суровость такой меры еще не приводит к четкому суждению о том, при каких конкретно обстоятельствах, характеризующихся как частный случай административно-противоправного проявления, применение дисквалификации представляется уместным. Однако как излишняя осторожность судов в применении такого административного наказания, так и учет лишь фактических оснований его назначения не могут оправдать цели законодательного установления такой меры административной ответственности. Очевидно, что одного фактического основания еще не достаточно для применения указанной меры, на что обращается внимание уже и в разъяснениях ряда судов субъектов РФ <1>. Отсюда, учитывая формальную новизну дисквалификации как самостоятельного вида административного наказания, было бы целесообразным провести ее анализ прежде всего с точки зрения адекватности правоограничительного режима дисквалификации конституционным условиям ограничения прав и свобод человека и гражданина.

<1> См.: Обзор судебной практики Верховного суда Чувашской Республики от 4 марта 2004 г. "О некоторых вопросах практики применения судами Чувашской Республики Кодекса РФ об административных правонарушениях".

Анализ ст. 55 Конституции РФ позволяет выделить три взаимообусловленных правовых условия, при которых права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены:

- 1) только федеральным законом;
- 2) только в той мере, в какой это необходимо;
- 3) в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Первое условие вполне аргументированное. Необходимость правовой регламентации конституционных ограничений в виде федерального закона обуславливается тем, что регулирование прав и свобод человека и гражданина отнесено Конституцией РФ к ведению Российской Федерации (п. "в" ст. 71). Принимая во внимание вышесказанное, заметим, что дисквалификация применяется только в качестве основного административного наказания и устанавливается только КоАП РФ (федеральным кодифицированным законом, содержащим правовые нормы, нарушение которых приводит к наступлению административной ответственности), т.е. административное наказание в виде дисквалификации применяется за правонарушения, включенные в федеральный закон, и только тогда, когда санкция конкретной статьи предусматривает данное наказание.

Таким образом, законодатель, учитывая специфику и особенности применения дисквалификации как "федерального наказания", вводит для субъектов РФ ряд ограничений, установленных на случай принятия ими административно-деликтных законов. Исходя из логики применения дисквалификации не может быть такого, чтобы физическое лицо, дисквалифицированное судьей на территории одного субъекта РФ, занимало аналогичную должность в органе управления организации другого субъекта РФ. В итоге получается правовая ситуация, когда юридические последствия применения дисквалификации судьей районного суда распространяются на всю территорию РФ.

Другие конституционно допустимые условия правоограничения дают определенный правовой ориентир законодателю. При назначении наказания необходимо соблюсти соразмерность ограничения права или свободы и применяемой санкции, чтобы не допустить тем самым произвола органов власти и должностных лиц. Сущность рассматриваемого наказания как меры административной ответственности определяется и целями его применения. Оно применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция). С точки зрения же конституционно значимых целей дисквалификация применяется для защиты трудовых прав граждан и правил осуществления предпринимательской деятельности.

Дисквалификация носит жесткий превентивный характер: лицу (руководителю организации), совершившему правонарушение с использованием своего служебного положения, на определенный период запрещается занимать руководящие должности или заниматься определенной профессиональной деятельностью, по которым у человека имеются опыт и навыки работы и которые приносят ему основной доход для существования его и (или) членов его семьи.

Необходимо отметить также, что сфера применения административного наказания в виде дисквалификации весьма ограничена. Она может быть применена только к физическому лицу, наделенному полномочиями должностного лица, выполняющему организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции юридического лица (руководитель юридического лица, его заместители, заведующие хозяйством), к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражному управляющему. Примечательно, что в число указанных должностных лиц, в отношении которых применяется дисквалификация, не включены такие субъекты

административной ответственности, как представители власти: лица, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них (депутаты, работники правоохранительных органов). Очевидно, что к данной категории должностных лиц применяются аналогичные меры уголовной и дисциплинарной ответственности (например, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, включая запрещение занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления).

Рассматриваемый вид административного наказания невозможно воспринимать в том значении, что лицу, совершившему административное правонарушение, запрещено работать в той или иной отрасли хозяйства, здравоохранении, промышленности либо в организации и что тем самым оно лишается возможности реализовать свою трудовую функцию и право на труд в целом. Он может работать инженером, преподавателем, строителем, продавцом, временно утратив потенциал выполнять организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица. В частности, дисквалифицированный директор предприятия может занимать неруководящие должности в этой же организации, главный инженер - должность инженера, главный бухгалтер - должность бухгалтера.

Дисквалификация относится к "судебным" административным наказаниям. Это обусловлено тем, что указанное административное наказание существенно затрагивает конституционные права человека, в данном случае речь идет об ограничении прав на труд и на свободное распоряжение своими способностями к труду, а также использовании своих способностей для предпринимательской деятельности. Поэтому правильное применение дисквалификации как вида наказания требует судейской квалификации. Причем данный вид наказания применяется судьей на основе материалов, подготовленных государственной инспекцией труда, и характеризуется лишением права занимать соответствующие должности на определенный период по усмотрению судьи на всей территории РФ независимо от того, в какой организации произошло нарушение трудовых прав работников и на территории какого субъекта РФ было вынесено постановление о назначении такого наказания.

Дисквалификация относится к срочным видам наказания и определяется временным лимитом на срок от шести месяцев до трех лет. Данная санкция является относительно-определенной, поэтому временные рамки претерпевания правовых лишений устанавливаются по усмотрению судьи с учетом характера правонарушения, личности виновного и иных обстоятельств совершения правонарушения. Указанные сроки исчисляются в месяцах или годах, а день окончания исполнения наказания определяется в постановлении о назначении дисквалификации. Срок лишения физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет) не может быть сокращен. За административные правонарушения, влекущие применение дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при обнаружении - одного года со дня обнаружения.

Постановление о дисквалификации за нарушение законодательства о труде и об охране труда и за правонарушения, предусмотренные гл. 14 КоАП РФ, выносится судьей районного суда. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей арбитражного суда за правонарушения, предусмотренные гл. 14 КоАП РФ (за исключением ч. 4 ст. 14.25), при условии что они совершены индивидуальным предпринимателем.

Административное наказание в виде дисквалификации исполняется незамедлительно лицом, привлеченным к административной ответственности, путем прекращения управления юридическим лицом (ч. 1 ст. 32.11 КоАП РФ), т.е. посредством прекращения

договора (контракта) с дисквалифицированным лицом на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом (ч. 2 ст. 32.11 КоАП РФ). При заключении договора (контракта) на осуществление деятельности по управлению юридическим лицом уполномоченное заключить договор (контракт) лицо обязано запросить информацию о наличии дисквалификации физического лица. Таким образом, дисквалификация является юридически оперативной мерой административной ответственности, влекущей всякое и немедленное (властно-обязывающее) прекращение формальной и фактической связи дисквалифицированного лица с должностными полномочиями, в том числе обязанностями. Дисквалификация является самостоятельной мерой административного принуждения карательного характера, отличной (в силу длительности обусловленных ею правоограничений) от мер обеспечения юрисдикционного производства по делам об административных, уголовных правонарушениях.

По истечении срока дисквалификации полномочия подвергнутого ей лица восстанавливаются в форме возобновления возможности занимать руководящие должности и осуществлять конкретный вид предпринимательской деятельности. Речь идет о восстановлении правомочий лица, которые были временно приостановлены, когда гражданин может свободно использовать и распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности, профессию.

Дисквалификацию как меру ответственности должностных лиц следует отграничивать от схожей правовой категории "отстранение от работы" (ст. 76 ТрК РФ <1>). Рассматриваемые категории различаются как по формальным признакам, так и по правовым последствиям применения указанных мер. Отстранение от работы работодателем представляет собой временный акт освобождения работника от выполнения своей трудовой функции до устранения обстоятельств, послуживших основанием для отстранения, при этом, как правило, выплата заработной платы приостанавливается; в то время как сущность дисквалификации должностного лица проявляется посредством применения соответствующего предписания, вынесенного в установленном законом порядке судом, требующего от определенного адресата осуществить указанные в акте действия (прекращение трудового договора дисквалифицированного лица на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом).

<1> СЗ РФ. 2002. N 1. Ч. I. Ст. 3.

В то же время дисквалификацию необходимо отграничивать и от аналогичного ей уголовного наказания. В отличие от дисквалификации лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью применяется за совершение преступления, может быть как основным (на срок от года до пяти лет), так и дополнительным (на срок от шести месяцев до трех лет) наказанием, влечет за собой судимость и может применяться к государственным служащим и должностным лицам органов местного самоуправления.

Вышеизложенное позволяет сформировать мнение о дисквалификации как правовом последствии правонарушения (санкции), которое выступает в форме лишения или ограничения соответствующих прав на определенный срок и осуществляется в особом порядке. Существование же такой меры административной ответственности вызвано необходимостью и целесообразностью использования дисквалификации как санкции, назначаемой за противоправное действие руководящих лиц организации и ведущей к корреляции поведения названных субъектов, а также гарантирующей целостность системы социально-трудовых отношений в современном российском обществе. Как точно выражается по данному поводу М.С. Студеникина, "применение такого административного наказания будет служить дополнительным рычагом в руках государства для усиления его влияния на ход экономических процессов" <1>.

<1> Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях. С. 6.

Но для целей такого усиления дисквалификация как новый вид административного наказания нуждается в отлаженном механизме ее реализации. Такой механизм в целом определяется ст. 32.11 и отчасти другими статьями КоАП РФ. Вместе с тем не со всеми, даже формальными, критериями может быть согласована дисквалификация. Учитывая, что природа дисквалификации - широкое поле для доктринального исследования, где немаловажную роль должна сыграть в том числе и судебная практика, продемонстрируем свой тезис лишь на примере рассмотрения вопросов практического применения ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ к дисквалифицированному лицу.

В правовой теории и практике общепризнанно считать санкцию как активную отрицательную реакцию государства на противоправное поведение субъекта общественных отношений. Суть такого поведения заключается в нарушении лицом прежде всего обязывающих установок нормативного правового акта. Стало быть, наказание в правовом государстве является имманентным следствием виновного неисполнения лицом своей позитивной обязанности. Вместе с тем наказание само по себе не освобождает лицо от исполнения той обязанности, за неисполнение которой оно было назначено. Таким же образом дело обстоит при регламентации тех видов юридической ответственности, цели которых носят в том числе превентивно-воспитательный характер (в частности, административной). Например, КоАП РФ недвусмысленно определяет, что назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено (ч. 4 ст. 4.1). Данная норма четко ориентирует правоприменителя и правонарушителя прежде всего на то, что реализованное административное наказание не реабилитирует правонарушителя перед лицом тех негативных последствий, которые имели место в связи с его противоправным поведением.

Надлежит предположить здесь также, что административное наказание, являющееся само по себе карательным инструментом государственного принуждения, не ставит перед собой цель восстановления должного (правового) уклада общественных отношений. Она достигается, в частности, посредством придания административному наказанию превентивного воспитательного (исправительного) характера, зиждущегося вместе с тем на дискреции лица, его претерпевшего. Причем такое усмотрение по всем объективным параметрам (идеальным представлениям) должно совпасть с социальными ожиданиями, возлагаемыми в гражданском обществе и правовом государстве на административное наказание. Это разрешает в принципе рассматривать административную ответственность в позитивном правоотношении как опосредованное административным принуждением исполнение обязанности. Иными словами, поскольку речь идет о положении лица, к которому применяется административная ответственность, ее можно определить как состояние принуждения к последующему исполнению нарушенной им же обязанности. Таким образом, смысл ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ заключается в том, что лицо, претерпевшее условия административного наказания, обязано в разумный срок выполнить именно то обязательство, за нарушение которого оно было привлечено к административной ответственности. Например, если за неисполнение беженцем при перемене места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти по миграционной службе, к которому он прикреплен (ст. 18.12 КоАП РФ), на него был наложен административный штраф, то сам факт применения этого наказания не освобождает данное лицо от исполнения обязанности сняться с учета в указанном органе. Однако не со всеми административными наказаниями дело обстоит и должно обстоять подобным образом.

В то же время при всей указанной выше позитивной определенности дисквалификации как вида административного наказания в правоприменительной

деятельности обозначился ее разрыв от практической целесообразности. Суды довольно редко применяют дисквалификацию ввиду отсутствия (в отличие от уголовно-правовой и процессуальной обеспеченности назначения аналогичного наказания) должного процессуально определенного механизма ее исполнения. По сводным статистическим данным работы судов, доля лиц, подвергнутых дисквалификации, составила: в 2002 г. - 0,03% <1>, в 2003 г. - 0,002 <2>, в 2004 г. - 0,04 <3>, в 2005 г. - 0,06 <4> и в 2006 г. - 0,04% <5>, что свидетельствует о том, что в структуре административных наказаний за административные правонарушения дисквалификация по количеству применений является пока довольно редко применяемым наказанием. Однако по мере "привыкания" правоприменителя к данной мере административной ответственности представляется, что число случаев применения дисквалификации будет постепенно расти. Сложившаяся же статистика применения обусловлена также постепенным реформированием трудового законодательства <6>, законодательства, регулирующего деятельность коммерческих и (или) некоммерческих организаций, в связи с введением дисквалификации как административного наказания.

<1> То есть 591 лицо от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 1741,9 тыс. лиц (см.: Работа судов в Российской Федерации в 2002 году // Российская юстиция. 2003. N 8. С. 76 - 78).

<2> То есть 50 лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 2819,7 тыс. лиц (см.: Работа судов Российской Федерации в 2003 году // Российская юстиция. 2004. N 4. С. 74 - 75).

<3> То есть 1,4 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3174,4 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2004 году // Российская юстиция. 2005. N 6. С. 39, 41).

<4> То есть 2064 лица от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3493,0 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2005 году // Российская юстиция. 2006. N 10. С. 68 - 69).

<5> То есть 1524 лица от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 4086,1 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2006 году // Российская юстиция. 2007. N 5. С. 69, 71).

<6> В связи с этим поддержку относительно того, что законодатель принял закон, предусматривающий в качестве дополнительного обстоятельства, служащего основанием для прекращения трудового договора независимо от воли сторон, дисквалификацию работника, влекущей невозможность исполнения работником трудовых обязанностей (см. абз. 4, 5 п. 83 ст. 1 Федерального закона от 30 июня 2006 г. N 90-ФЗ "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" // СЗ РФ. 2006. N 27. Ст. 2878).

Между тем не только административно-юрисдикционные, но и ряд правоприменительных органов все еще может ввести в заблуждение ситуация, связанная с единообразным пониманием предписания ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ при его наложении на нормы того же закона о дисквалификации.

Не менее серьезные трудности вызывает вопрос отграничения дисквалификации от такого уголовного наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, назначаемого (применительно к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-

хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим) в качестве дополнительного и имеющего те же количественные критерии (от шести месяцев до трех лет).

Обозначив ряд возникающих на практике вопросов, связанных с реализацией дисквалификации, мы преследуем цель не преодолеть их проблемное содержание, а достичь единообразного уяснения соприкасающихся положений ст. 3.11 и ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ.

Норма ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ является принципиально новой, несмотря на то что в целом она знакома законодательству РФ, например водному <1>, налоговому <2>, земельному <3> и др. Общий знаменатель аналогичных (схожих) юридических предписаний приводит к единому пониманию сути описываемого правового явления. Законодатель не предполагает в качестве реабилитирующего основания лишь факт привлечения правонарушителя к юридической ответственности. В большинстве случаев роль государства здесь заключается в том числе в необходимости побудить нарушителя надлежаще исполнять свои позитивные обязательства. Данные выводы считаем вполне приемлемыми и для понимания смысла рассматриваемого положения КоАП РФ.

<1> См.: ч. 2 ст. 68 Водного кодекса РФ.

<2> См.: п. 4 ст. 60 и п. 5 ст. 108 НК РФ.

<3> См.: п. 2 ст. 74 Земельного кодекса РФ.

Между тем сопоставление с другими нормами КоАП РФ показывает, что в тех случаях, когда законодатель имеет цель пресечь всякое общественно опасное (вредное) уклонение от позитивной обязанности, он прямо и определенно указывает на это в диспозиции нормы, осуществляя тем самым административно-правовую охрану юридически значимых ценностей. Отсюда не следует рассматривать положение ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ как состояние продолжающегося административного преследования, что тем более не дает повода для ее интерпретации как легализованной возможности повторного административного наказания лица за *unum ed idem* деяние как за несколько самостоятельных правонарушений. Закон, закрепляя обязанность нарушителя и после назначенного административного наказания выполнить ранее им нарушенное или неисполненное обязательство, связывает данную обязанность с интересами всех участников определенных общественных отношений и необходимостью обеспечения ими взаимных обязательств, порождаемых фактом административного деликта. Это отвечает конституционно-правовому требованию о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ).

Таким образом, следует признать, что положение ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ предполагает решение двух взаимообусловленных превентивно-воспитательных задач:

1) конкретной (побудить у правонарушителя добровольно-принудительный мотив исполнения именно той обязанности, за неисполнение которой административное наказание было ему назначено);

2) абстрактной (предвосхитить ложное представление правонарушителя о реабилитирующем характере административного наказания, т.е. впредь освобождающим от исполнения не только нарушенной, но и любой другой аналогичной ей обязанности в будущем).

Будучи связанной с общими правилами назначения административного наказания, ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ обладает регулирующим воздействием на нормы, определяющие правовое содержание каждого вида административного наказания. Закон устанавливает вне всякой зависимости от конкретного административного наказания условие

связанности правонарушителя с той обязанностью, за неисполнение которой он был привлечен к административной ответственности. Иными словами, законодатель как бы предупреждает правонарушителя о том, что независимо от назначенного административного наказания ему еще предстоит исполнить надлежащим образом неисполненную обязанность. Однако в таком случае остается неясным, какую именно цель преследовал законодатель, обязывая, в частности, дисквалифицированное лицо исполнить то конкретное обязательство, за нарушение которого оно было подвергнуто дисквалификации. Вышеприведенная аргументация решения пока не вносит ясности в этот вопрос, очевидность преодоления данной проблемы мы видим в системном толковании положений ст. 3.11 и ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ.

Выявленный смысл регулирующего воздействия ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ на его положения об административных наказаниях позволяет небезосновательно утверждать о наличии особой юридико-логической связи административного наказания с теми обязательствами, неисполнение которых послужило формальным основанием для его назначения. Преемственность юридико-логической связи наблюдается не только на протяжении всего производства по делам об административных правонарушениях, т.е. от правонарушения до привлечения к административной ответственности, но и сохраняется в виде некой право-идеологической абстракции после фактически понесенных нарушителем обусловленных целями административного наказания "страданий".

Таким образом, можно определить, что превентивно-воспитательный характер административного наказания заключается в следующем: наряду с целями частной и общей превенции административное наказание, как и всякая другая мера властно-направляющего воздействия (принуждения), имеет цель принудить правонарушителя адаптироваться не только к должному укладу общественных отношений, но и к надлежащему исполнению той обязанности, за неисполнение которой он привлекался к административной ответственности. Между тем зададимся вопросом: все ли административные наказания имеют своей целью принуждение нарушителя к исполнению той конкретной обязанности, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение которой они назначались? Как представляется, не все, очевидным примером этого может служить такое административное наказание, как дисквалификация.

Природа дисквалификации несопоставима с общим назначением ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ в той части, в какой ею предусматривается необходимость надлежащего выполнения именно того обязательства, нарушение которого повлекло применение указанной меры административной ответственности, причем уже после того, как лицо ее претерпело. В результате дисквалификации правонарушитель утрачивает всякую правовую связь с теми должностными полномочиями (правами и обязанностями), ненадлежащая реализация которых привела к наказуемым последствиям. Дисквалификация в общем (лексическом) понимании означает объявление кого-либо недостойным или неспособным занимать определенную должность или исполнять определенную работу <1>. Реализация же требований ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ дисквалифицированным лицом в принципе недопустима в силу самой природы дисквалификации как вида административного наказания. Иное означало бы совершение им самоуправных действий, что несовместимо не только с публичными интересами государства и корпоративными интересами соответствующего объединения граждан, но и с достоинством личности. Это обусловлено в том числе характером отношений, складывающихся между распорядителем дел и другими участниками общественной корпорации и зиждущихся не только на легальной, но и нередко на легитимной основе.

<1> См.: Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Указ. соч. С. 127 - 128; Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 167; Словарь иностранных слов. М., 1990. С. 171.

Признанное судьей дисквалифицированным на определенный срок лицо не приостанавливает, а прекращает свою деятельность в соответствующей должности или предпринимательскую деятельность. После применения данного административного наказания оно не пользуется к тому же правом восстановления на работу в той же должности. Рассмотрим это на следующем примере. В соответствии с трудовым законодательством работодатель обязан выплачивать в полном размере причитающуюся работникам заработную плату в сроки, установленные законом, коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка организации, трудовыми договорами (абз. 7 ч. 2 ст. 22 ТрК РФ). Неисполнение либо ненадлежащее исполнение этой обязанности работодателем, ранее уже подвергавшимся административному штрафу за нарушение законодательства о труде и об охране труда, влечет административную ответственность, установленную ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, а именно назначение наказания в виде дисквалификации на срок от одного года до трех лет. Если предположить, что такой работодатель понес указанное административное наказание, суть которого в данном случае выразилась в освобождении его от занимаемой должности и запрете занимать ее в течение определенного судьей срока, то и после его окончания трудно представить себе какую-либо легальную возможность выполнения дисквалифицированным лицом требования ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ. Формулирование же многочисленных гипотетических ситуаций к тем или иным способам реализации данной нормы КоАП РФ указанным лицом само по себе ничего не объясняет, поскольку неясно, с какой правовой реальностью они соотносятся.

Системный же подход к решению данного вопроса разумеет иной способ его верификации, полагающий дискреционный (но не связанный с судебским усмотрением) характер исследуемого положения закона. Если рассматривать природу каждого вида административного наказания с точки зрения его связи с последующими обязательствами субъекта претерпевания ответственности, то представляется возможным предложить купирование административных наказаний по объединяющему основанию. Характер, степень суровости и другие "негативные" признаки каждого административного наказания могут однозначно и разумюще решать вопрос о связанности субъекта, претерпевшего условия административной ответственности, теми обязательствами, которые ранее послужили основанием для привлечения его к такой ответственности. В этом смысле самодостаточность конкретного вида административного наказания как бы исключает надобность в принятии каких-либо еще восстановительных мероприятий, в том числе связанных с исполнением нарушителем той обязанности, за неисполнение которой оно было назначено, или заглаживанием причиненного правонарушением ущерба.

КоАП РФ предусматривает девять видов административных наказаний, которые по своим различным характеристикам (свойствам) образуют систему (взаимообусловленную, взаимосвязанную, рациональную и проч.). Известно, что любая система делится на группы (таксоны) исходя из различных выделенных критериев. Система административных наказаний не исключение, и ее классификационные группы предвосхищаются многообразием имманентных характеристик, определяющих правовую природу конкретного вида административного наказания <1>. Учитывая известный критерий "связанности субъекта административной ответственности положениями ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ", предлагаем рассматривать также административное наказание как самодостаточное, т.е. исключающее надобность в исполнении обязанности, за неисполнение которой оно было назначено, и, наоборот, требующее позитивной реабилитации нарушителя в плане восстановления должного уклада общественных отношений, достигаемого посредством надлежащей реализации нарушенных обязательств. Исходя из только формальной характеристики видов административных наказаний уже очевидным является причисление к числу "самодостаточных" таких наказаний, как лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, административное выдворение за пределы Российской

Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификация и административное приостановление деятельности <2>. В силу различных практических ситуаций обоснование "самодостаточности" каждого из указанных наказаний все же лапидарно, т.е. требует оценочных рассуждений с позиций целесообразности, в то время как проблема дисквалификации - вопрос и права. С этих позиций высказанное предложение представляется наиболее устойчивым в формальном плане.

<1> См. подробнее в § 1 гл. V настоящей книги.

<2> Качество самодостаточности такой меры, как административное приостановление деятельности, рассматривается далее (см. § 9 гл. V настоящей книги). Однако отметим, что при применении ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ к данной ситуации вопрос не затрагивает собственно административного приостановления деятельности, а уходит своими корнями в проблему полноты (самодостаточности) самой системы таких наказаний. Отсюда уместно еще раз подчеркнуть актуальность включения в перечень административных наказаний такого "квазиадминистративного" наказания, как принудительное прекращение деятельности или принудительная ликвидация юридического лица либо его обособленного структурного подразделения с тем, чтобы несоблюдение требований ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ возымело реальное и эффективное карательное воздействие.

В итоге проведенный анализ позволяет прийти к выводу не только о недопустимости, но и о невозможности применения ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ к дисквалифицированному лицу, что обусловлено как отсутствием у него всякой легальной возможности реализовать нарушенную обязанность, так и интересами соответствующей общественной корпорации. Недопустимость санкционированного законом нахождения дисквалифицированного лица в состоянии принуждения к последующему исполнению нарушенной им же обязанности оправдывается также обусловленным предназначением института дисквалификации реальным усложнением механизмов ее назначения с тем, чтобы обеспечить юридически целесообразную дифференциацию постделиктных процедур в сфере административной ответственности. Во всяком случае требование исполнения дисквалифицированным лицом надлежащим образом нарушенной им же должностной обязанности утрачивает свое реальное содержание в условиях формальной и фактической оторванности данной обязанности от действительного правового статуса этого лица. Исполнение же обязанности каким-либо иным путем тем более не отвечает целям административного принуждения, поскольку вне должностных рамок обретает лишь противоправный характер. С учетом изложенного правоприменителю следовало бы исходить из разумного проецирования нормы ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ лишь на те положения закона, которые по своему характеру, степени лапидарности не порождают ситуацию их взаимоисключенности и формально-содержательной несовместимости. Отсюда следует, что природа рассмотренных в системной связи известных положений закона в контексте их интерпретации в свете общих принципов, установленных КоАП РФ на основе Конституции РФ, носит дискреционный и вместе с тем избирательный характер, завязанный не на власти правоприменителя, а на гуманистической и социально выверенной материализованной воле законодателя.

§ 9. Административное приостановление деятельности как мера административного наказания

В череде новейших изменений, внесенных в КоАП РФ, особо выделяется поправка в виде дополнения системы административных наказаний такой мерой, как административное приостановление деятельности <1>, которая направлена, по мнению ее

инициаторов, на установление судебного порядка приостановления деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц <2>.

<1> См.: Федеральный закон от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. N 19. Ст. 1752.

<2> См.: пояснительная записка к проекту Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательства Российской Федерации" (по вопросу приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) // <http://asozd.duma.gov.ru/intranet/kom03.nsf>.

До такой законодательной новеллы российское право не рассматривало приостановление деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в качестве административного наказания, хотя как мера административного принуждения вообще оно закреплялось и широко применялось в социалистический и постсоциалистический периоды истории Российского государства. Дореволюционное же законодательство, не акцентируя внимания на тех или иных аспектах регулирования данной меры, вместе с тем знает ее как инструмент политической репрессии либо говорит о временном лишении коллективных субъектов тех специальных прав, которые лежат в основе осуществления ими той или иной деятельности <1>.

<1> См.: Фойницкий И.Я. Указ. соч. С. 168 - 172.

В довольно условных формах первое упоминание рассматриваемой меры приходится на революционный период, когда новая социалистическая власть предприняла целый ряд мер "временного характера" против так называемой контрреволюционной печати разных оттенков и закрепила, в частности, исключительное право СНК РСФСР издавать постановления о запрещениях, временных или постоянных, органов прессы <1>. Вместе с тем аналогичное полномочие закрепляется и за другими революционными органами, где сама приостановка издания временная или навсегда определяется уже как наказание за преступления и проступки против народа, совершаемые путем использования печати <2>.

<1> См.: Декрет СНК РСФСР от 28 октября 1917 г. "О печати" // СУ РСФСР. 1917. N 1. Ст. 7.

<2> См.: Постановление Комитета революционной обороны Петрограда от 22 января 1918 г. // Цензура в Советском Союзе. 1917 - 1991. Документы / Сост. А.В. Блюм. М., 2004. С. 7.

Дальнейшее социалистическое регулирование сохраняет приостановление деятельности в части или полностью в качестве меры уже более восстановительного или пресекаательно-обеспечительного характера, применяемой преимущественно в областях связи и информации, определяя соответствующие полномочия не только за революционными, но и гражданскими административными органами <1> и отдельными должностными лицами <2>. С точки зрения современного определения административного приостановления деятельности наиболее показательным является совместное Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 7 апреля 1936 г. N 52/654 "Положение о государственном пожарном надзоре и о городской пожарной охране" <3>, которым начальник управления (отдела) пожарной охраны республики, края, области уполномочивался в случае обнаружения на предприятии, в учреждении или организации

нарушений правил о противопожарной охране, создающих непосредственную угрозу возникновения пожара, приостановить частично или полностью работу данного предприятия или общественной организации до решения этого вопроса руководителем ведомства, в системе которого находится соответствующий объект.

<1> Например, п. "д" ст. 14 Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 8 марта 1923 г. "Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка" право приостанавливать действие предприятий, общественных и частных учреждений предоставлялось президиумам губисполкомов. См. также: ст. ст. 22 и 24 Положения о добровольных обществах и их союзах, утвержденного Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. // СУ РСФСР. 1932. N 74. Ст. 331.

<2> К примеру, приостановление действий по обмену телеграмм станциями иностранных коммерческих или частных судов и даже в целом деятельности радиотелеграфных станций на все время пребывания указанных судов в пределах десятимильной полосы допускалось по распоряжению начальника ближайшего порта (см.: Декрет СНК РСФСР от 16 января 1923 г. "Правила пользования радиотелеграфами иностранными судами при нахождении их у берегов или во внутренних водах РСФСР и союзных советских республик" // СУ РСФСР. 1923. N 6. Ст. 93); см. также § 23 Постановления Народного комиссариата труда от 31 июля 1918 г. "О Наказе Инспекции Труда" // СУ РСФСР. 1918. N 56. Ст. 620; ст. 12 Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 26 марта 1923 г. "Об устройстве на местные средства сооружений радиотелеграфной связи и телефонных сообщений общего пользования и о порядке эксплуатации таковых" // СУ РСФСР. N 24. Ст. 290; п. 9 Положения об инспекции Наркомтяжпрома по котлонадзору, утвержденного Постановлением СНК СССР от 21 августа 1937 г. N 1425 // СЗ СССР. 1937. N 56. Ст. 238.

<3> СЗ СССР. 1936. N 18. Ст. 149.

Широкое применение административно-принудительная мера в виде приостановления деятельности в части или полностью коллективных субъектов получила и в послевоенные годы в области природоохраны <1>. Ведомственное и правоустанавливающее регулирование только на союзном уровне было посвящено вопросам приостановления деятельности субъектов пользования природными ресурсами в пресекательных или восстановительных целях <2>. К примеру, п. 2 ст. 9 Правил промысла морских растений и водных беспозвоночных в водоемах СССР, утвержденных Приказом Минрыбхоза СССР от 17 января 1966 г. N 17, органам рыбоохраны по согласованию с научно-исследовательскими организациями была предоставлена возможность приостанавливать промысел на участках, являющихся местами нереста ценных промысловых видов рыб или скопления молоди крабов <3>.

<1> См.: Свод законов СССР: В 11 т. Т. 4. С. 427.

<2> См.: п. 28 Положения о колхозных лесах, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 4 марта 1968 г. N 144 // СП СССР. 1968. N 5. Ст. 24; подп. "б" п. 7 Положения о Главном управлении геодезии и картографии при Совете Министров СССР, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 22 ноября 1968 г. N 904 // СП СССР. 1968. N 22. Ст. 162; п. п. 7, 8 Постановления Совета Министров СССР от 18 июля 1969 г. N 564 "О порядке проведения работ на континентальном шельфе СССР и охране его естественных богатств" // СП СССР. 1969. N 18. Ст. 103.

<3> См.: Сборник руководящих документов органов рыбоохраны. Т. 1. М., 1974.

В целом очевидно, что число нормативных правовых актов, предусматривающих приостановление деятельности, постоянно увеличивалось и преобладающей формой регламентации данной меры выступал не закон, а нормативные правовые акты подзаконного характера. Хотя следует отметить, что как на союзном, так и

республиканском уровне действовали первые кодифицированные законы, закрепившие приостановление деятельности <1>. Однако и данные законы не являлись специальными с точки зрения регламентации рассматриваемой меры, а значит, и не определяли как материальные, так и процессуальные условия применения меры административного принуждения в виде приостановления деятельности.

<1> См.: ст. 21 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении, утвержденных Законом СССР от 19 декабря 1969 г. // ВВС СССР. 1969. N 52. Ст. 466; ст. 31 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденных Законом СССР от 10 декабря 1970 г. // ВВС СССР. 1970. N 50. Ст. 566.

Между тем число органов, правомочных принуждать посредством приостановления деятельности подконтрольных (поднадзорных) организаций, учреждений и предприятий, продолжало расти, и данным правовым регулированием были охвачены помимо вышеназванных и такие органы, как государственные органы лесного хозяйства, органы системы Министерства геологии СССР, Министерство здравоохранения СССР и аналогичные ему республиканские органы, органы системы Министерства сельского хозяйства СССР, органы государственного геологического контроля, государственные органы охраны памятников, органы советской милиции, органы государственного газового надзора в СССР, органы государственного контроля за охраной атмосферного воздуха, государственные органы по охране и регулированию использования животного мира, органы государственного архитектурно-строительного контроля, органы системы Государственного комитета СССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору, органы системы Государственного комитета СССР по надзору за безопасным ведением работ в атомной энергетике, Государственная комиссия по надзору за безопасностью полетов воздушных судов при Совете Министров СССР, органы системы государственного геодезического надзора СССР, государственные органы управления в области внешнеэкономической деятельности, государственные налоговые инспекции и др. <1>. Принятые же в развитие союзного законодательства нормативные правовые акты РСФСР, предусматривающие приостановление деятельности, носили в соответствующих частях отсылочный, сходный либо правоприменительный характер и не вводили нового регулирования.

<1> См.: п. п. 18, 19 Положения о государственном контроле за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 30 апреля 1982 г. N 360 // Свод законов СССР: В 11 т. Т. 4. С. 378; подп. "в" п. 3 Постановления Совета Министров СССР от 4 сентября 1959 г. N 1036 "О государственном контроле за охраной подземных вод" // СП СССР. 1959. N 17. Ст. 135, подп. "н" п. 6 Положения о Министерстве здравоохранения СССР, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 17 июля 1968 г. N 548 // СП СССР. 1968. N 14. Ст. 91; подп. "д" п. 9 Положения о государственном санитарном надзоре в СССР, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 31 мая 1973 г. N 361 // СП СССР. 1973. N 16. Ст. 86; п. 2 ст. 9 Закона СССР от 26 мая 1988 г. N 8998-XI "О кооперации в СССР" // Ведомости СССР. 1988. N 22. Ст. 355; ст. 34 Закона СССР от 4 июня 1990 г. N 1529-1 "О предприятиях в СССР" // Ведомости СССР. 1990. N 25. Ст. 460; п. 3 ст. 20 Основ законодательства об инвестиционной деятельности в СССР от 10 декабря 1990 г. N 1820-1 // Ведомости СССР. 1990. N 51. Ст. 1109; п. 2 ст. 10 Закона СССР от 22 мая 1991 г. N 2184-1 "О защите прав потребителей" // Ведомости СССР. 1991. N 24. Ст. 689.

Рядом законодательных актов данного периода приостановление деятельности определяется и как мера чрезвычайного характера, применяемая высшими органами государственной власти и управления при наступлении различных экстраординарных

обстоятельств <1>. Например, в условиях чрезвычайного положения в зависимости от конкретных обстоятельств соответствующие органы государственной власти и управления могли приостанавливать деятельность политических партий, общественных организаций, массовых движений, самостоятельных объединений граждан, препятствующих нормализации обстановки, а при временном президентском правлении допускалось приостановление Президентом СССР полномочий и самих органов государственной власти и управления <2>.

<1> См.: ст. 2 Закона СССР от 2 апреля 1990 г. N 1403-1 "Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР" // Ведомости СССР. 1990. N 15. Ст. 247.

<2> См.: ст. 16 и п. 18 ст. 4 Закона СССР от 3 апреля 1990 г. N 1407-1 "О правовом режиме чрезвычайного положения" // Ведомости СССР. 1990. N 15. Ст. 250.

С распадом СССР действие союзного законодательства на территории, в частности, Российской Федерации оказалось ограниченным в той мере, в какой оно противоречило ее основному и вновь принимаемому законодательству <1>. В то же время само установление административного принуждения в виде приостановления деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц не пошло по пути ограничения, что, с одной стороны, обеспечивало действительность союзного законодательства в этой части, а с другой - сохраняло преемственность и темпы роста объема правового регулирования данной меры в самом российском законодательстве. Помимо того что юридическая действительность оставлялась за рядом ранее принятых в Российской Федерации нормативных правовых актов, закрепляющих рассматриваемую меру <2>, ее применение стало возможным с точки зрения новых правотворческих решений и для государственных и муниципальных органов управления образованием <3>, органов внутренних дел, органов юстиции, государственных антимонопольных органов, органов исполнительной власти по рынку ценных бумаг <4>, органов исполнительной власти в области связи, органов федеральной инспекции труда, органов исполнительной власти по налогам и сборам, органов федеральной службы безопасности <5> и др. <6>. Конечно, в дальнейшем система, структура органов государственной власти и управления в Российской Федерации преобразовывались неоднократно, однако сам принцип закрепления за ними и применения ими такой меры административного принуждения, как приостановление деятельности, не изменялся. Наряду с законодательным сохранялось и подзаконное регулирование приостановления деятельности с той разницей, что правоустанавливающая роль здесь постепенно стала отводиться в пользу закона.

<1> См.: Закон РСФСР от 24 октября 1990 г. N 263-1 "О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР" // Ведомости РСФСР. 1990. N 21. Ст. 237.

<2> См.: ст. 44 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г. "Об охране и использовании памятников истории и культуры" // ВВС РСФСР. 1978. N 51. Ст. 1387; п. 6 ст. 7 Закона РСФСР от 21 марта 1991 г. N 943-1 "О налоговых органах Российской Федерации" // Ведомости РСФСР. 1991. N 15. Ст. 492; п. 4 ст. 11, п. 3 ст. 12, п. 2 ст. 20 и подп. 6 п. 1 ст. 38 Закона РСФСР от 19 апреля 1991 г. N 1034-1 "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" // Ведомости РСФСР. 1991. N 20. Ст. 641; п. 2 ст. 17 Закона РСФСР от 26 июня 1991 г. N 1488-1 "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" // Ведомости РСФСР. 1991. N 29. Ст. 1005; п. 9 ст. 49, п. 4 ст. 52, п. 11 ст. 55, п. 9 ст. 57, п. 4 ст. 61, п. 11 ст. 66, п. 9 ст. 68, п. 3 ст. 72 Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. N 1550-1 "О местном самоуправлении в РСФСР" // Ведомости РСФСР. 1991. N 29. Ст. 1010.

<3> См.: п. 6 ст. 37 и п. 5 ст. 47 Закона РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" // Ведомости РСФСР. 1992. N 30. Ст. 1797.

<4> См.: ч. ч. 1, 4 и 5 ст. 26 и абз. 2 п. 2, абз. 2 и 3 п. 3, абз. 3 п. 6 и абз. 2 и 6 п. 7 ст. 51 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" // СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1918.

<5> См.: подп. 7 п. 11 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. N 960 // СЗ РФ. 2003. N 33. Ст. 3254.

<6> См.: ч. 13 ст. 8, ст. ст. 21, 30, 38 и абз. 2 п. 3 ч. 1 ст. 43 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 49. Ст. 4694; п. 4 ст. 17 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" // СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 146; абз. 10 ст. 7 и абз. 6 ст. 10 Федерального закона от 2 мая 1997 г. N 76-ФЗ "Об уничтожении химического оружия" // СЗ РФ. 1997. N 18. Ст. 2105; п. 1 ст. 26 и абз. 2 подп. 3 п. 1 ст. 36 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. N 191-ФЗ "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 51. Ст. 6273; подп. 5 и 10 п. 2 ст. 7 и подп. 6 и 8 ст. 11 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении" // СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 375.

В целом ретроспектива правового регулирования показывает, что приостановление деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц осуществлялось в соответствии с целым рядом федеральных законов и принятых в соответствии с ними подзаконных нормативных правовых актов, а перечень органов, уполномоченных принимать решение о данном приостановлении деятельности, был весьма широким. Более того, сами нормативные правовые акты, предусматривающие указанную меру, зачастую не устанавливали достаточно четкого определения ее оснований, правового содержания, не закрепляли подробных процессуальных правил ее применения. Учитывая это, рассматриваемое законоведение, безусловно, представляется концептуальным и в общем заслуживает поддержки, поскольку оно направлено на кодификацию норм федерального законодательства, предусматривающих приостановление деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, и унификацию процессуальных правил применения такой меры.

Таким образом, действующий административно-деликтный закон впервые определил административное приостановление деятельности как меру административной ответственности, систематизировав ряд не только политико-экономических, но и исторически присущих ему правовых характеристик. В КоАП РФ эта мера определяется как временное прекращение 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. Из него очевидно, что законодатель объединил под одним понятием такие виды (способы) приостановления, как:

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

2) приостановление эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений;

3) приостановление осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения, обусловленная государственно-властным прекращением на определенный временной срок деятельности названных выше субъектов и объектов, обуславливается в юридически обязательном, одностороннем, принудительном характере действий государственных органов и их должностных лиц и тем самым имеет публично-правовое содержание. По существу, рассматриваемое административное наказание является

допустимой формой вмешательства в права человека и гражданина в силу того, что данное наказание применяется в конституционно значимых целях (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Кроме того, как мере административного принуждения административному приостановлению деятельности присущ и ряд других необходимых признаков. Оно служит формой выражения негативной реакции государства на противоречащие охраняемым им интересам деяния и реализуется в условиях внеорганизационного соподчинения. С формальной же точки зрения для целей административно-принудительной характеристики административного приостановления деятельности достаточно того, что как само содержание, так и условия его применения регламентируются административным законодательством. Все это было вполне сопоставимо с административным приостановлением деятельности и до его включения в КоАП РФ, поэтому юридическое и доктринальное значение для целей настоящего исследования имеют прежде всего те характеристики, которые обеспечивают административному приостановлению деятельности статус административного наказания. В связи с этим приоритетна задача сопоставления содержания административного приостановления деятельности с ключевыми признаками, вытекающими из общего определения административного наказания.

Из закрепления административного приостановления деятельности в ряду с другими видами административных наказаний (ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ) следует его законодательное признание в качестве меры административной ответственности (формальный критерий). Содержательную ценность определения административного приостановления деятельности как меры административной ответственности представляют:

1) указание в законе на то, что оно устанавливается и применяется государством в общественно значимых интересах, прямо перечисленных в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ;

2) его субъектная направленность на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалы, представительства, структурные подразделения, производственные участки (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ);

3) содержательная определенность в качестве объекта (объектов) ограничений правомочий, дополнительных интересов и связанных с ними материальных и нематериальных благ названных субъектов с указанием максимально допустимого количественного предела вмешательства в их правовой статус - 90 суток (ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ).

Сущностно важным для определения административно-наказательной природы указанной меры является уяснение того, с какими правовыми реалиями связывается ее осуществление. Принудительное применение приостановления деятельности в большинстве случаев как до, так и после его административно-деликтной регламентации было всегда сопряжено с охраной и защитой тех ценностей, которые лежат в основе общего правопорядка и, следовательно, составляют публично-правовой интерес. Кроме того, само существо фактических оснований такого применения обусловлено нарушением предписаний государственно-властного (административного) характера. Разумеется, в них воплощаются как личный интерес конкретного лица (в нашем случае потерпевшего), так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах применения административной санкции и формирования на этой основе правопорядка, частного и общего уважения ценностей, лежащих в основе сбалансированного функционирования институтов гражданского общества, общества в целом и государства. Отсюда введение административно-деликтным законом административной ответственности за те или иные деяния, которые регламентировались другими законами и даже подзаконными нормативными правовыми актами, является свидетельством достижения ими такого уровня общественной вредности, при котором для восстановления нарушенных общественных отношений требуется консолидированное использование государственных сил и средств.

При всем том уникальность административного приостановления деятельности обусловлена законодательным закреплением случаев (фактических оснований) его применения не только общеизвестным способом, т.е. через установление в качестве санкции в конкретных составах административных правонарушений, но и описательным, когда случаи ее применения определены материально (в формулировке самого понятия административного приостановления деятельности). КоАП РФ определяет, что 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 либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ч. 1 ст. 3.12). В то же время случаи применения административного приостановления деятельности сохраняют правовое значение только в связи с конкретным составом административного правонарушения (абз. 2 ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ), что является важным с позиций административно-деликтной традиции. КоАП РФ определяет административное приостановление деятельности в качестве санкции в 52 составах административных правонарушений. Перечисленные же в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ случаи применения данного административного наказания выполняют уточняющую нагрузку, гарантирующую адекватную соразмерность (приемлемость) санкции общему составу административного правонарушения.

К примеру, закрепление административного приостановления деятельности в качестве санкции за нарушение законодательства о труде и об охране труда (ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ) не охватывает собой все случаи нарушения названного законодательства. Применение данной нормы представляется допустимым лишь за такое нарушение законодательства о труде и об охране труда, которое сопряжено с угрозой жизни или здоровью людей, возникновением эпидемии, эпизоотии, заражением (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступлением радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинением существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды.

Следовательно, соразмерность ограничения прав и свобод применением административного приостановления деятельности обеспечивается учетом в необходимых случаях совокупного смысла статьи, определяющей материальное содержание данного административного наказания, и статей, закрепляющих его в качестве санкции за конкретные административные правонарушения. Кроме того, при решении вопроса об административной ответственности индивидуального предпринимателя имеет значение определение того, совершено ли административное правонарушение в связи с осуществлением предпринимательской деятельности. Если же административное правонарушение не связано с осуществлением предпринимательской деятельности, физическое лицо (независимо от того, является оно или нет индивидуальным предпринимателем) несет ответственность как гражданин <1>.

<1> См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 г. N 2 "О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // ВВАС РФ. 2003. N 3. С. 29 - 30.

Административное приостановление деятельности, как и другие виды административных наказаний, носит личный характер, т.е. применяется к конкретному лицу, совершившему административное правонарушение, не затрагивая интересы других (третьих) лиц. При этом указанная мера административной ответственности может

применяться лишь за виновное совершение административного правонарушения. Поэтому общее перечисление в законе случаев применения административного приостановления деятельности не является и не может выступать как самодостаточным, так и определяющим фактором установления вины нарушителя. Необходимость самостоятельного установления вины нарушителя обусловлена и публично-правовым содержанием административной ответственности, служит процессуальной гарантией правового образа действий органов государства, которые не могут ограничиться лишь формальной констатацией случая нарушения, не устанавливая иные связанные с ним обстоятельства, в том числе наличие или отсутствие вины соответствующих субъектов, в какой бы форме она ни проявлялась <1>. К тому же виновность как признак, лежащий в основе общего определения административного наказания, в каждом конкретном случае административного приостановления деятельности обеспечивает адекватное понимание не только условий, но и целей его назначения, применения в "разрезе" всей административно-наказательной политики государства. Применением же административного приостановления деятельности без учета, в частности, вины, а лишь ввиду, скажем, необходимости предотвращения негативных обстоятельств административно-противоправного деяния искажается сама суть принуждения с применением мер административной ответственности, разрушается необходимый баланс между различными силами и средствами административного принуждения, не достигается цель защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов, что отрицательно сказывается на авторитете государственной власти и порождает сомнения в эффективности административно-правовых средств защиты.

<1> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 18 января 2005 г. N 130-О.

В процессуальном плане следует отметить достигнутый уровень правового гарантирования административного вмешательства в правосубъектность хозяйствующих субъектов тем, что административное приостановление деятельности КоАП РФ определяется как мера административного наказания, назначаемая исключительно в судебном порядке (абз. 2 ч. 1 ст. 3.12) <1>. В порядке конкретизации процессуальная часть КоАП РФ была соответственно дополнена нормой, которой устанавливается, что дела об административных правонарушениях, влекущих административное приостановление деятельности, рассматриваются судьями районных судов (абз. 2 ч. 3 ст. 23.1). В принципе судебное санкционирование административного приостановления деятельности представляет собой процессуальную гарантию защищенности тех прав, которые лежат в основе правоспособности хозяйствующих субъектов и тем самым подлежат ограничению в результате такого применения. С точки зрения Конституции РФ речь идет о довольно широком спектре юридических возможностей лица и главным образом о таком, как право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34). Более того, такое судебное присутствие призвано гарантировать невмешательство государства (в том числе и как одного из юридически равноправных участников экономических отношений) и его административных органов в экономику общества, обеспечивая, таким образом, реальность свободы экономической деятельности как одной из основ конституционного строя Российской Федерации (ст. 8 Конституции РФ). Эти же права подпадают под определение гражданско-правовых прав <2>, содержащееся в п. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, по смыслу которой гражданские дела, как и уголовные, имеют определяющее значение для исхода процесса; те и другие обоюдно значимы для права на суд <3> и для правового разрешения спора <4>, а значит, гарантируют каждому право на то, чтобы любая жалоба, связанная с гражданскими правами и обязанностями, рассматривалась в судебной инстанции <5>. Что касается Конституционного Суда РФ, он придерживается несколько иных взглядов на

вопрос о допустимости административного вмешательства в гражданские права <6>. Однако из этих позиций не следует, что судебская квалификация применения административного приостановления деятельности должна быть формальной или, говоря точнее, носить присутственный характер. Всякая возможность назначения такого административного наказания обязана подвергаться тщательной судебской оценке на предмет необходимости и допустимости административного вмешательства в экономическую свободу хозяйствующих субъектов. Здесь надлежит учитывать также и то, что административное приостановление деятельности в его правовом смысле является высшей санкцией по сравнению с иными мерами ответственности, предусмотренными административным законодательством в отношении юридических лиц (абз. 2 ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ). По сводным статистическим данным работы судов, доля юридических лиц и предпринимателей без образования юридического лица, подвергнутых данному наказанию, составила в 2005 г. - 0,005% <7>, а в 2006 г. - 0,3% <8>.

<1> Следует отметить, что еще на стадии рассмотрения законопроекта, предусматривающего введение административной ответственности с применением меры в виде административного приостановления деятельности, как его разработчики, так и сами парламентарии, по крайней мере их большинство, не скрывали того, что судебный порядок назначения указанной меры является одним из существенных и даже достаточных доводов в пользу принятия указанного законопроекта, несмотря на имеющиеся в нем другие недостатки (см.: Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 октября 2004 г. N 54 (768) // <http://wbase.duma.gov.ru/steno>).

<2> См. правовую позицию Европейского суда по правам человека по вопросу об административном вмешательстве в право на собственность применением мер в виде временного запрещения строительства и отчуждения земли (решение Европейского суда по правам человека от 23 сентября 1982 г. "По делу Спорронг (Sporrong) и Лоннрот (Lonnroth) против Швеции" (извлечение) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения / Редкол.: В.А. Туманов и др. Т. 1. С. 395 - 416).

<3> См.: п. п. 26 и 36 решения Европейского суда по правам человека от 21 февраля 1975 г. "По делу Голдер (Golder) против Соединенного Королевства" (извлечение) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения. Серия А. Т. 18. С. 13, 18.

<4> См.: п. 98 решения Европейского суда по правам человека от 28 июня 1978 г. "По делу Кениг (Konig) против Федеративной Республики Германия" // Европейский суд по правам человека: Избранные решения. Серия А. Т. 27. С. 34.

<5> В то же время Европейский суд по правам человека отмечает, что "хотя п. 1 ст. 6 гарантирует "право на суд", государства-члены тем не менее не обязаны ограничивать рассмотрение гражданско-правовых споров процедурой, каждый этап которой должен проходить в "судах" в соответствии с установленными правилами". Вмешательство административных органов, не во всем отвечающих всем необходимым требованиям, может оказаться оправданным в связи с требованиями гибкости и эффективности, вполне совместимыми с защитой прав человека, но если данное вмешательство носит предварительный характер. Предварительный в том смысле, что вмешательство государственной администрации в аспекте административной политики государства носит превентивное, пресекающее или репарационное значение в условиях исключительной необходимости (см. п. 51 решения Европейского суда по правам человека от 23 июня 1981 г. "По делу Ле Конт (Le Compte), Ван Левен (Van Leuven) и Де Мейер (De Mevere) против Бельгии" (извлечение) // Европейский суд по правам человека: Избранные решения. Серия А. Т. 43. С. 23).

<6> См.: п. 3.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. N 9-П // СЗ РФ. 2005. N 30. Ст. 3200.

<7> То есть 177 лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 3493,0 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2005 году // Российская юстиция. 2006. N 10. С. 68).

<8> То есть 13,85 тыс. лиц от общего числа правонарушителей, подвергнутых административным наказаниям, - 4086,1 тыс. лиц (см.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2006 году // Российская юстиция. 2007. N 5. С. 69, 71).

Рассматриваемая мера административной ответственности относится к срочным видам административного наказания и определяется верхним временным лимитом <1>. Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 суток (ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ), а как санкция является относительно-определенной, поэтому конкретные временные пределы претерпевания правовых лишений устанавливаются по усмотрению судьи с учетом характера правонарушения, личности виновного и иных обстоятельств совершения правонарушения. Указанные сроки исчисляются в сутках, а день окончания исполнения наказания определяется в постановлении судьи об административном приостановлении деятельности. Срок административного приостановления деятельности исчисляется с момента фактического прекращения деятельности лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения, производственного участка, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг и может быть сокращен судьей в процессе его исполнения по ходатайству самого лица, чья деятельность приостановлена, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения такого административного наказания (ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ).

<1> Если учитывать этимологию слова "приостановить", то оно содержательно всегда было обременено временным смыслом. О приостановлении говорят не как о приостановлении какой-то части чего-либо, а как о прекращении, запрещении и остановке чего-либо на время (см.: Даль В.И. Указ. соч. С. 351; Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 596).

По своим последствиям административное приостановление деятельности не отличается от других видов административных наказаний, поскольку связано с привлечением субъекта к административной ответственности со всеми вытекающими отсюда юридическими последствиями. С применением данной меры административной ответственности наступает правовое состояние, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, и длится данное состояние в течение года со дня окончания исполнения постановления об административном приостановлении, т.е. со дня, в котором истекает назначенный судьей срок административного приостановления деятельности. Продолжение же лицом, чья деятельность приостановлена, противоправного поведения в период административного приостановления деятельности, как и повторное совершение им однородного административного правонарушения в течение года после окончания исполнения указанного административного наказания, рассматривается в качестве обстоятельств, отягчающих административную ответственность (п. п. 1 и 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ), за исключением, конечно, случаев, когда эти обстоятельства предусмотрены в качестве квалифицирующего признака соответствующего административного правонарушения (ч. 2 ст. 4.3 КоАП РФ).

Как и всякая другая мера административно-принудительного воздействия, административное приостановление деятельности является выражением законодательно

заложенного в нем определенного правоограничительного потенциала. Качественное и количественное своеобразие правоограничений, обусловленных материальным содержанием административного приостановления деятельности, имеет также немаловажное значение для целей определения пунитивной природы данной меры. При этом если учитывать концепцию неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности прав и свобод личности, то всегда встает вопрос о том, какое или какие непосредственно права ограничивает то или иное государственно-властное вмешательство. И здесь следует еще раз подчеркнуть, что административным приостановлением деятельности затрагивается достаточно широкий спектр правовых возможностей лица, что обусловлено спецификой как самих субъектов, так и тех общественных отношений, в рамках которых они реализуют свой статус. Объектом ограничительного воздействия в результате административного приостановления деятельности могут выступать такие гарантированные Конституцией РФ субъективные возможности, которые могут быть реализованы в контексте деятельности хозяйствующих субъектов и составлять их законный интерес, как свобода совести в части совместного исповедания с другими любой религии (ст. 28), свобода средств массовой информации (ч. 5 ст. 29), право на объединение и вытекающая из него гарантия свободы деятельности общественных объединений (ч. 1 ст. 30), право свободно владеть, пользоваться и распоряжаться собственным имуществом, в том числе землей, как единолично, так и совместно с другими (ч. 2 ст. 35 и ч. 2 ст. 36), право на доступ к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44) и т.д. Вместе с тем административное приостановление деятельности наиболее общим образом ориентировано на ограничение тех элементов правосубъектности хозяйствующих субъектов, которые выражают их законные интересы в экономической сфере, и прежде всего конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ). В своем взаимодействии (совокупности) эти права и свободы применительно к характеристике хозяйствующих субъектов составляют, скажем так, их экономическую свободу, проявляют те или иные существенные стороны их организационно-правового статуса.

Во всяком случае, с применением административного приостановления деятельности имеет место, по существу, временное, но частичное либо полное ограничение гражданской правоспособности хозяйствующих субъектов. Однако карательные качества административного приостановления деятельности, помимо вышеуказанных, могут выражаться не только в том, на какое время может быть прекращена деятельность, но и в какой части осуществляется такое приостановление. Из содержания административного приостановления деятельности вытекает, что приостановлению может быть подвергнута как вся деятельность хозяйствующего субъекта, так и определенная ее часть. Частичное приостановление вне временного понимания может быть связано с приостановлением деятельности не всего хозяйствующего субъекта, а, например, отдельного его подразделения, или с приостановлением деятельности по эксплуатации каких-либо имущественных комплексов, объектов, или, наконец, с приостановлением деятельности в определенной области. Как частичное, так и полное административное приостановление деятельности на определенное время вполне способны иметь достаточно весомое карательное значение, подтвержденное законодательным отнесением его к числу мер, которые могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний. В силу всего этого данная мера, безусловно, должна находиться *last but not least* на "ступенях лестницы" административных наказаний, применяемых к юридическим лицам. Памятуя же о принципе построения данной "лестницы", считаем необходимым пересмотр и существующего положения административного приостановления деятельности в системе административных наказаний.

Если учитывать концепцию релевантности конституционных норм в главе об основах правового статуса личности в Российской Федерации и соответственно убывающую ценность провозглашенных прав и свобод, то административное приостановление деятельности с учетом заложенного в него непосредственного правоограничительного потенциала должно располагаться перед таким административным наказанием, как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, поскольку последнее прямо затрагивает свободу передвижения на территории РФ, которая относится к числу личных (основных) и неотъемлемых благ каждого.

Немаловажным является и то, какую цель применения преследует и какую функцию в разрезе административно-наказательной политики призвана выполнять рассматриваемая мера. Общие положения об административном наказании (ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ) указывают на традиционные цели превенции, которые, как следует полагать, присущи и административному приостановлению деятельности. В то же время анализ специальных норм, закрепляющих случаи применения данной меры административной ответственности, и обстоятельств, с которыми ее исполнение досрочно прекращается (абз. 1 ч. 1 и ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ), свидетельствует о придании административному приостановлению деятельности в контексте общего механизма административного преследования пресекаательно-обеспечительной направленности <1>, хотя наряду с ним административно-деликтный закон закрепляет такую меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как временный запрет деятельности (п. 10 ч. 1 ст. 27.1 и ст. 27.16 КоАП РФ). Отсюда возникает вопрос и о неопределенности самой карательной природы административного приостановления деятельности, поскольку предметно-целевое построение системы административного принуждения не допускает отнесение одной и той же меры к двум или более группам. Нельзя также не учитывать и того, что одна и та же мера может преследовать цели, присущие различным группам мер административного принуждения. Например, административное наказание преследует цель предупреждения (превенции), которая по большей части характерна административно-предупредительным мерам. Данная правовая ситуация вполне допустима с точки зрения степени определенности и реальности постановки самой цели, если учесть приведенную нами еще ранее их классификацию применительно к мерам административного принуждения. Административное приостановление деятельности, представляющее собой меру административного наказания и в целом меру административного принуждения, имеет как непосредственную (ближайшую), так и общую (перспективную), как функциональную, так и предметную, как основную, так и дополнительную цели.

<1> На что указывалось, в частности, Высшим Арбитражным Судом РФ еще на стадии рассмотрения законопроекта, устанавливающего административное приостановление деятельности (см.: письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 июля 2004 г. N С8-4/уз-944).

В результате сопоставления вышеназванных общей и специальной норм, а также их системного толкования кажущееся противоречие легко разрешается в пользу общей нормы, которая по своему содержанию носит принципиальный характер и является основной. Основная цель административного приостановления деятельности связана с ориентацией нарушителя на исправление посредством как частной, так и общей превенции. Принуждение посредством административного приостановления деятельности допускает исправление нарушителя в том числе и с учетом его правомерной активности в период исполнения административного наказания. Отсюда следует, что закон, допуская досрочное прекращение исполнения данного административного наказания в связи с устранением самим лицом, чья деятельность приостановлена, обстоятельств,

послуживших основанием его назначения, скорее указывает на один из признаков исправления нарушителя, достижения частной превенции, хотя и наделяя тем самым административное приостановление деятельности частично чертами, присущими административным пресекаательно-обеспечительным мерам.

Стало быть, административное приостановление деятельности как мера административного наказания направлена на ограничение экономической свободы нарушителя, где цель недопущения 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 оказывается подчиненной общей цели исправления нарушителя. В связи с этим практическое значение имеет выбор правоприменителем качества и временной степени ограничения деятельности хозяйствующих субъектов посредством ее административного приостановления с тем, чтобы такое воздействие в целом представлялось достаточным с точки зрения достижения прежде всего целей частной и общей превенции, а не с ориентацией лишь на устранение нарушителем обстоятельств, указанных в абз. 1 ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ и послуживших основанием для назначения рассматриваемого административного наказания.

Таким образом, КоАП РФ необходимо в соответствующих частях дополнить нормой, допускающей досрочное прекращение исполнения административного наказания в виде административного приостановления ввиду как устранения обстоятельств, указанных в абз. 1 ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ и послуживших основанием для назначения рассматриваемого административного наказания, так и совершения лицом, чья деятельность приостановлена, иных реабилитирующих действий (например, частичное или полное возмещение причиненного ущерба или иное заглаживание вреда, причиненного в результате административного правонарушения, раскаяние в совершенном деянии), свидетельствующих о его исправлении. Кроме того, предоставляя судье дискреционные полномочия по назначению административного наказания в виде административного приостановления деятельности, законодателю адекватно типовому характеру и степени общественной вредности административных правонарушений было бы целесообразнее дифференцировать административную ответственность с точки зрения установления различных количественных пределов санкции. В ситуации же, когда судья обладает правомочием досрочно прекратить исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, велика вероятность соблазна прибегнуть к максимализации срока такого приостановления с расчетом не на характер совершенного деяния и иные критерии индивидуализации ответственности, а на возможность последующего сокращения сроков такого приостановления на стадии его исполнения.

Следовательно, административное приостановление деятельности, как было показано выше, вполне сопоставимо с наказательным определением мер административной ответственности. Однако, как видно из проведенного исследования, положения об административном приостановлении деятельности являются достаточно сложными, так как систематизация правовых основ приостановления деятельности хозяйствующих субъектов представляется еще незавершенной, несмотря на всю солидность проведенной законодательной работы по включению в КоАП РФ нового административного наказания. Ряд законодательных актов сохраняет приостановление деятельности как меру воздействия на хозяйствующих субъектов, применяемую в административном порядке. В частности, правоустанавливающими нормами приостановлению различных аспектов деятельности придается в одних случаях предупредительная <1>, в других - пресекаательно-обеспечительная <2>, в третьих - восстановительная <3>, а где-то и карательная <4> либо комплексная <5> направленность. А ведь тонкая грань размежевания административного приостановления

деятельности с одноименными ему мерами принуждения в практической деятельности вносит неопределенность, разноречивой и произвольное их применение.

<1> См.: абз. 10 ч. 7 ст. 6 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" // СЗ РФ. 1994. N 35. Ст. 3649.

<2> См.: п. 5 ст. 47 Закона РФ "Об образовании"; ст. 41 Водного кодекса РФ; подп. 5 п. 1 ст. 31 и ст. 76 НК РФ.

<3> См.: ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ "О животном мире" // СЗ РФ. 1995. N 17. Ст. 1462.

<4> См.: ч. 4 ст. 24 Федерального закона от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 167; ст. 32 Федерального закона от 18 июля 1999 г. N 183-ФЗ "Об экспортном контроле" // СЗ РФ. 1999. N 30. Ст. 3774.

<5> См.: п. 2 ст. 11 Федерального закона от 5 марта 1999 г. N 46-ФЗ "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг" // СЗ РФ. 1999. N 10. Ст. 1163.

Кроме того, актуальна проблема соотношения административного приостановления деятельности с такими мерами административного принуждения, связанными с приостановлением или временным лишением хозяйствующих субъектов прав административно-разрешительной системы, как приостановление действия разрешений (лицензий, свидетельств, сертификатов и т.д.). С одной стороны, конечно, разумно наделение полномочием по приостановлению действия административно-разрешительного документа собственно того органа, который выдал этот документ, но с другой - всякое запрещение посредством хотя бы временного изъятия либо признания недействительным на время такого документа имманентно и равнозначно ограничению санкционированных им правомочий, связанных с реализацией гражданских прав и обязанностей (например, с использованием собственности, потенциально представляющей повышенную опасность). Так или иначе сохранение приостановления деятельности хозяйствующих субъектов в ряде федеральных законов (например, в законодательстве об общественных объединениях, о лицензировании отдельных видов деятельности), т.е. в иных сферах правового регулирования и деятельности указанных субъектов, не снимает проблему коллизий в национальном праве, сохраняет существующее противостояние отраслевых интересов и не снижает риски административной политики государства. Здесь произвольное определение оснований административного воздействия и обусловленных им мер принуждения зачастую приводит к разноречию в правовом регулировании и, что более ощутимо, к грубым правоприменительным решениям, на что обращалось внимание еще при анализе природы квазиадминистративных наказаний.

Однако независимо от того, рассматривается ли правовая ситуация в свете позитивной обязанности государства принимать разумные и адекватные меры для обеспечения общих благ или в контексте вмешательства публичной власти, оправдываемого общественно значимыми целями, в обоих этих случаях используемые государством принципы по существу весьма близки. В любом случае необходимо стремиться к нахождению баланса между интересами индивидуума и общества в целом, где за государством сохраняется определенный предел усмотрения. В конечном счете имеет значение, было ли соблюдено справедливое равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности, стремление к которому должно быть присуще государству не по причине "обременения" межгосударственного значения, международного права и созданной на его основе системы национального контроля, а из осознания необходимости стабильного развития российского общества, его институтов и личности как основных ценностей современной цивилизации и основ построения демократического государства.

Заключение

О концепции развития теории административных наказаний

Предпринятое исследование, результаты которого изложены в работе, имело целью по-новому показать функциональную роль и назначение в механизме государственно-властного принуждения системы карательных элементов административного принуждения и сформировать целостную и, по сути, обновленную с учетом общеправовых, конституционных и международно-правовых ценностей концепцию административных наказаний. Основа и стержень этой концепции - диалектическое единство административных наказаний прежде всего с юридической свободой индивида, которая выступает не просто как объект ограничения, а как показатель (ориентир), определяющий допустимость, качество и эффективность существующего спектра административно-карательного вмешательства со стороны государства. В более общем виде можно сказать, что административные наказания выступают средством выражения отношений государства и личности.

Административные наказания играют важную роль в структуре средств государственного принуждения и тем самым в обеспечении действенной реализации государством функций блюстителя общественно значимых интересов. Основной государственной задачей в связи с этим выступает обеспечение условий, способствующих эффективности и в то же время разумности властного вмешательства в юридические возможности личности, с тем чтобы достичь и оправдать социальные ожидания, которые возлагаются на подобные правоограничительные меры в области охраны высших правовых ценностей.

После окончания эпохи конфронтации множества разрозненных нормативных предписаний, выражающейся в установлении административной ответственности и мер ее реализации на различных правовых уровнях, т.е. исходя как из общегосударственных, региональных, так и ведомственных и локальных (муниципальных) интересов, возобладали две не во всем взаимодополняющие тенденции. Первая тенденция проявляется в укреплении (а точнее, законодательном признании) наказательных качеств мер административной ответственности, в совершенствовании механизмов административно-карательного воздействия на административную деликтность. Вторая тенденция проявляется через попытки создания структуры административно-наказательных отношений, основанной на доминировании в них гарантийных процедур и рассчитанной на одностороннее, преимущественно судебное, решение ключевых аспектов назначения и применения административных наказаний. Формирование административно-наказательных отношений сопровождается, по сути, стремлением усилить карательное влияние на противоправные проявления административными средствами. Причем значение репрессивных аспектов в таких отношениях существенно сказывается на производстве по делам об административных правонарушениях вне всякой зависимости от того, кто - административный орган или суд - его осуществляет.

Вместе с тем содержание административного наказания в разрезе сложившейся системы правовых представлений о нем показывает, что оно направлено уже на установление и поддержание не какого-то специального (особого) режима, совпадающего по своим характеристикам с константными правоограничениями, а такого порядка, при котором обеспечивается выполнение государством публично-правовых задач. Немаловажную роль играет институт административных наказаний и в рамках отношений, складывающихся по поводу как легитимного установления, так и легального применения административной ответственности.

Последними решениями в области законодательства об административных правонарушениях обеспечен существенный прорыв к цивилизованному урегулированию многих насущных проблем административной ответственности. Происходит динамичная

трансформация системы административно-деликтных отношений на общероссийском уровне. Новый тип административно-деликтного регулирования, связанные с этим изменения в административном и смежном с ним законодательстве, усложнение возлагаемых обществом на государство задач в сфере борьбы с административными правонарушениями побуждают не только практику, но и науку модифицировать процедуры, подходы к конкретным правовым категориям и с учетом происходящих перемен определять стратегию в отношении их, исходя прежде всего из сложившейся системы ценностей.

Проведенное в рамках рассматриваемой темы исследование позволяет автору сформулировать собственную систему концептуальных выводов и взглядов на содержание и основные направления развития института административных наказаний в административно-деликтном законодательстве и науке.

1. Рассмотрение отдельных сторон и элементов административных наказаний обуславливает необходимость в обоснованном и четком определении разумной дистанции между интересами личности и общественным укладом, в котором находит свое оправдание указанное воздействие. По этому поводу был сформулирован ряд научных выводов и предложений, адресованных федеральному законодателю и правоприменителю и касающихся многих конкретных вопросов совершенствования материальных и процессуальных предпосылок государственно-властной корректировки произвольного уклонения от соблюдения правил административно-правового характера.

На протяжении всего исследования наши размышления по административно-деликтной тематике основаны на конституционных и международно-правовых положениях, что актуально в условиях социально-правовой действительности и отвечает тенденциям движения к правовому государству, каковым провозгласила себя Россия. В связи с этим можно приветствовать принятие законодателем столь значимого для целей административно-деликтного регулирования решения о комплексном реформировании законодательства об административных правонарушениях, нашедшего свое воплощение в КоАП РФ. Общая ценность КоАП РФ заключается в том, что он обеспечивает возможность и способность государства защитить общество от асоциальных посягательств, эффективная борьба с которыми настоятельно требует принуждать нарушителей к правовому образу действий. И в ряду средств, призванных обеспечить такую защиту, разумеется, выступает сама система административных наказаний.

Административные наказания как выражение реакции государства на административное правонарушение, бесспорно, находятся в поле "притяжения" конституционных и международно-правовых установлений, определяющих свободу отдельной личности в рамках общества, где поведение первой проистекает из внутренне осознанной необходимости социального развития. Ныне действующие ценностные ориентиры правового государства, заложенные в Конституции РФ и в принятых на себя Российской Федерацией международно-правовых обязательствах, призваны обеспечить такое правовое положение индивидуума, при котором личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, свобода действий которого не может быть произвольно ограничена. Поэтому правоограничительный потенциал административного наказания должен выражать конституционно оправданный уровень, степень и силу необходимого и допустимого в цивилизованном государстве ограничения прав и свобод человека и гражданина. Следовательно, для целей учета вышеизложенного административное наказание в содержательном плане должно обладать качествами, которые в большей степени проявляли бы как свободу ограничения, так и ее пределы. Данные критерии должны быть закреплены на законодательном уровне.

2. Немаловажным фактором, определяющим обоснованность и эффективность административных наказаний, является и сама система административного принуждения, меры которого образуют обособленные совокупности (виды административного

принуждения) по определенной предметно-целевой направленности. Место в таких совокупностях административных наказаний носит ярко выраженный правоограничительный характер с тем, чтобы их потенциал был использован только тогда, когда менее суровые средства административного принуждения не могут оправдать социальные ожидания, являясь неадекватными в определенных законодателем ситуациях, именуемых правонарушениями. Однако на современном этапе административные наказания как одна из разновидностей мер административного принуждения пока еще слабо представлены в механизме такого принуждения. Достаточно сказать, что существование за пределами административно-наказательного регулирования мер административного принуждения, наносящих более серьезный легальный урон правам и свободам человека и гражданина, практически дискредитирует саму идею максимальной суровости административных наказаний. В настоящей работе мы обозначили основные ориентиры совершенствования и комплексного развития института административного принуждения в законодательстве, где свойство исключительности, степень карательного воздействия, эффективность и достаточность административных наказаний должны оцениваться в совокупности.

При таких обстоятельствах возрастает роль введения дифференцированного подхода к установлению и применению мер административного принуждения. В связи с этим необходимо как в законодательстве, так и на практике изменить предназначение административных наказаний, рассматривая их прежде всего как инструмент исключительного вмешательства в правовой статус лица. Следовательно, отношение к другим мерам административного принуждения должно претерпеть производные изменения, поскольку с точки зрения Конституции РФ лучшим оправданием ограничения (а главное, и самой суровости ограничения) может служить только противоправное виновное поведение, неотвратимым следствием которого в любом цивилизованном государстве признается лишь мера юридической ответственности, в нашем случае - административное наказание.

3. Продолжая идею сочетания сравнительной суровости мер административного принуждения, следует обратиться и к результатам системного исследования административных наказаний, которые показывают, в частности, что их совокупность и последовательность, представленные в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ, позволяют характеризовать административные наказания как систему с фрагментарной логической взаимосвязью ее элементов (видов административных наказаний). На уровне частной дифференциации административной ответственности это выражается, например, в том, что, формулируя санкции статей Особенной части КоАП РФ, законодатель в качестве альтернативных (взаимозаменяемых) определяет административные наказания, степень суровости которых вряд ли соизмерима и имеет явно диспропорциональный характер.

Причиной этому отчасти служит явная недостаточность в системе административных наказаний промежуточных их видов, в роли которых могли бы вполне служить те меры административного принуждения, основания применения и степень суровости которых придают им более карательное назначение в системе административного принуждения. В результате системного рассмотрения правового поля в сфере преимущественно государственного управления экономикой многие исследователи приходили к выводу о существовании формально находящихся за пределами административно-деликтного регулирования мер юридической ответственности. Однако в административно-правовой науке отсутствовали выработанные методические пути решения этой проблемы. В настоящей работе предпринята попытка выявить и сформулировать критерии отнесения тех или иных мер юридической ответственности к сфере административно-деликтного регулирования. Такими критериями послужили имманентные признаки административных наказаний. Их приспособление, а точнее, наложение на "формат" находящихся за пределами административно-деликтного регулирования мер юридической ответственности

позволили выявить административно-пунитивную природу большинства санкций, закрепленных в финансовом, налоговом, бюджетном, антимонопольном и других отраслях действующего законодательства. В частности, выявлению квазиадминистративных наказаний способствуют такие характеристики, вытекающие из природы административных наказаний:

- 1) применение в случае совершения правонарушения;
- 2) применение уполномоченными административно-юрисдикционными органами и их должностными лицами принудительно;
- 3) фиксированное, установленное законом материальное или нематериальное выражение санкции;
- 4) применение, связанное с удовлетворением публично-правовых, а не частных интересов.

Однако КоАП РФ предусматривает исчерпывающий перечень административных наказаний, и включение в него других сходных мер юридической ответственности зависит в целом от позиции законодателя. В связи с этим остается лишь надеяться на то, что предложенная в работе методика послужит хорошим инструментарием для целей выявления и закрепления тех или иных мер юридической ответственности в рамках административно-деликтного регулирования, в чем автор и видел свою частную задачу. Конечно, и соответствующие первичные предложения по позитивному решению данной проблемы нами уже были сформулированы, однако этого явно недостаточно, поскольку масштабы требуемого пересмотра законодательства весьма значительны.

Следуя логике данного исследования, подчеркнем, что действующая система административных наказаний нуждается в таких мерах юридической ответственности, находящихся в рамках механизма административного принуждения, включение которых придало бы ей логически законченный характер. Это обеспечит в санкциях многих статей Особенной части КоАП РФ сопоставимость степени суровости конкретных альтернативных административных наказаний.

Также существенную законодательную переработку должны претерпеть и статьи Особенной части КоАП РФ, санкции которых предусматривают основное и дополнительное административные наказания, где последнее по степени своей суровости превышает репрессивность основной административной санкции. И это в то время, когда в теории юридической ответственности и на практике давно действуют общие принципы применения основных и дополнительных санкций, исходя из которых дополнительная санкция не может быть более тяжкой, чем основная, и не может быть однородна ей.

4. Сохраняя в КоАП РФ двухуровневую структуру установления административной ответственности (федеральная и региональная), федеральный законодатель вопреки конституционным требованиям (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) подрывает единство правового статуса личности в Российской Федерации, ставит объем и характер административно-правовых исключений (административно-правовых запретов и ответственности за их нарушение) из содержания такого статуса в зависимость от места проживания и (или) совершения административного правонарушения. Причем на фоне того обстоятельства, что гражданское законодательство не только в своей деликтной части, но и в целом отнесено к исключительному ведению Российской Федерации, сохраняющаяся легальная возможность установления административной ответственности в пределах совместного правового регулирования Российской Федерации и субъектов РФ представляется крайне сомнительной и безосновательной.

Вместе с тем создание в соответствии с Конституцией РФ и международно-правовыми стандартами прав человека и гражданина нормативной базы административной ответственности, основания и меры которой надлежит устанавливать исключительно на федеральном уровне, потребует немалых законодательных усилий, подобных очередной реформе административно-деликтного законодательства.

5. Намеченная федеральным законодателем тенденция к росту числа административных наказаний, налагаемых в судебном порядке, не вызывает принципиальных возражений. Более того, полагаем, что так называемое судебное присутствие не искажает административную природу указанных мер юридической ответственности. Рассмотрение генезиса правовых основ регламентации мер административной ответственности показало, что роль тех или иных факторов в качестве решающих для природы административных наказаний заметно менялась. Если изначально административный характер мер юридической ответственности поддерживался на основе сравнительной их суровости, то в дальнейшем значение получает именно внесудебный порядок назначения, который играл определяющую роль на протяжении, пожалуй, наиболее продолжительного периода.

Законодательное усиление роли суда в назначении административных наказаний свидетельствует, что порядок применения мер административной ответственности уже не имеет самостоятельного решающего значения. В связи с этим административный характер наказаний по КоАП РФ предопределяется совокупностью факторов, общая оценка которых может представить лучшую и более устойчивую основу для получения необходимого баланса. Таким образом, административная природа наказания по КоАП РФ зависит:

1) от оснований применения (применяется за совершение административного правонарушения);

2) природы удовлетворяемого его применением интереса (удовлетворяет публично-правовые интересы);

3) характера возникающих с его назначением правовых последствий (объем лишений и ограничений представляется большим, чем у гражданско-правовых, дисциплинарных мер, и меньшим, чем у уголовных санкций);

4) степени государственного порицания противоправного поведения (объем содержащихся в нем лишений и ограничений перевешивает размер вреда, причиненного противоправным поведением).

Что же касается порядка назначения, то это обстоятельство является формальным, относительным и может в ряде случаев лишь усиливать административный характер тех или иных мер.

Отмеченная природа наказаний, установленных в КоАП РФ, объективна в большей степени постольку, поскольку находит свое выражение не в процессуальных аспектах их наложения, а в материально-правовых предпосылках (основаниях) и юридически признанных интересах, имеющих цель оправдать само применение таких мер. Считаем, что административные правонарушения представляют собой противоправное нарушение норм административно-правового характера, и всякое властное преследование нарушителя, проявляющееся в том числе и в административных наказаниях, имеет цель удовлетворить интересы именно государственной администрации. Отсюда следует вывод о том, что, когда, с одной стороны в производстве по делу об административном правонарушении выступает лицо, подозреваемое в совершении такого правонарушения, а с другой стороны - преследующий его орган государственной администрации, налицо столкновение интересов, а значит, и спор, вытекающий из административно-правовых отношений.

Таким образом, судебный порядок наложения административных наказаний обусловлен (мотивирован) не только природой (характером) самих прав, ограничиваемых в результате применения административных наказаний, но и выполнением судом особой, корректирующей функции в административно-властном преследовании, допускающем лишь односторонний - обвинительный - уклон. Такая позиция федерального законодателя может лишь приветствоваться с точки зрения как конституционных положений, так и международных принципов в области прав человека. Однако подчеркнем, что традиционно оперативный, экономный характер производства по делам об

административных правонарушениях не должен и не может свести в процессуальном смысле судебную функцию к нулевому результату. Судебному рассмотрению дел об административных правонарушениях надлежит быть подчиненным общим принципам судопроизводства, в частности таким, как гласность, состязательность и равноправие сторон. А самое главное, роль суда как независимого и беспристрастного арбитра не может подвергаться сомнению вне зависимости от того, в рамках какого производства он выступает в качестве участника, о чем, к сожалению, в КоАП РФ умалчивается <1>. Следовательно, считаем, что КоАП РФ в своей процессуальной части нуждается в дополнении с учетом прежде всего конституционных традиций отправления правосудия.

<1> Считаем крупным процессуальным недостатком в КоАП РФ уподобление функций суда в производстве по делам об административных правонарушениях функциям других органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать указанные дела, сводящимся, по сути, к административному преследованию. Такой недочет не только не находит в литературе критической оценки, но и получает, к сожалению, развитие как вполне позитивная данность (см.: Константинов П.Ю., Соловьева А.К., Стуканов А.П. Взаимосвязь административных правонарушений и преступлений: проблемы теории и практики // Правоведение. 2005. N 3. С. 71).

6. Существенное значение для укрепления роли суда в производстве по делам об административных правонарушениях имеет специализация судебного механизма в этом направлении. В связи с этим представляется уместной и позитивной идея учреждения в Российской Федерации административной юстиции как системы органов правосудия, основная задача которой состоит в том, чтобы осуществлять судебный контроль за законностью как правотворческой, так и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти. Конечно, проблема административной юстиции в связи с вопросами применения административных наказаний не получила в работе специального анализа в силу ее специфики и того, что организация административной юстиции в Российской Федерации в настоящее время мыслится гипотетически, хотя по данной теме в науке административного права накопилось большое количество научных работ. Подчеркнув, что проблема специализации судебного механизма в производстве по вопросам, связанным с назначением административных наказаний, имеет, бесспорно, существенное значение для укрепления роли суда в этом направлении и повышения эффективности гарантий применения самих административных наказаний, постараемся обобщенно обосновать ее и с позиций административно-пунитивной тематики.

Производство по делам об административных правонарушениях, в частности, как одно из ключевых направлений деятельности органов исполнительной власти имеет откровенно односторонний (властный) характер и выражает собой процессуальный аспект преследования нарушителя правил административно-правового характера. При этом такая характеристика деятельности государственной администрации естественна, необходима и справедлива, поскольку борьба с административными посягательствами на интересы этой же администрации составляет неотъемлемый смысл и содержание самого административного преследования. Однако при таких обстоятельствах лицо, в отношении которого осуществляется преследование, объективно оказывается в неравном положении, что повышает вероятность пренебрежения правами и свободами данного лица, а значит, и злоупотребления этим со стороны государства. Именно вследствие этого судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти в рамках осуществления ими производства по делам об административных правонарушениях имеет характер особой гарантии от эксцессов со стороны преследующей власти.

Создание административной юстиции и тем самым совершенствование процедуры рассмотрения дел, вытекающих из административно-правовых отношений, в том числе об административных правонарушениях, представляются очередными неотъемлемыми,

взаимозависимыми средствами должного развития административно-деликтных отношений в части законодательного определения режима применения административных наказаний.

7. Развитие в нашей стране законодательства об административных правонарушениях свидетельствует о переводе всех государственно-властных усилий в русло единых правовых подходов к механизму преодоления негативных аспектов административной деликтности и формировании устойчивой тенденции к *sui generis* возобновлению интереса государства к борьбе с административными правонарушениями. Вместе с тем правовые и практические проблемы, с которыми продолжают сталкиваться законодатель и правоприменитель, свидетельствуют о недостаточной устойчивости позитивных тенденций развития административно-деликтных отношений в соответствии с общей концепцией правовой политики Российской Федерации. Значительными остаются масштабы административной деликтности, стандарты административного преследования недопустимо низки, не обеспечивается и минимальный уровень юридических гарантий в производстве по делам об административных правонарушениях.

В то же время сформировался и благоприятный социальный фон дальнейшего осуществления реформы. Действия, осуществляемые государством в сфере административно-деликтных отношений в публичных интересах, имеют и частное значение, поскольку доверие граждан является в высшей степени легитимным источником оправдания таких действий. Доверие граждан также необходимо для поддержания долгосрочной эффективности государственной политики в области борьбы с административными правонарушениями. Отсюда вытекает необходимость повышения доверия граждан не только к закреплённой в административно-деликтном законе системе мер административно-властного вмешательства в правовой статус личности, но и к тем усилиям органов публичной власти, которые могли бы способствовать повышению такого доверия.

Указанным целям призвано служить создание на основе комплексной оценки масштабов и условий совершения административных правонарушений полноценной системы прогнозирования и координации функциональных задач реагирования на административную деликтность, которая в своей основе направлена на формирование механизма предварительной и последующей защиты общественных отношений, что должно обеспечиваться посредством не только законодательного, но и специального правового регулирования (концепции, программы, общие рекомендации). В правовой литературе до появления КоАП РФ отмечалась, а после его принятия и тем более назрела необходимость формирования в Российской Федерации концепции административно-наказательной политики.

В российской политико-правовой реальности административно-наказательная политика, очевидно, не может быть представлена лишь как инструмент, исполняющий обеспечительную роль по отношению, например, к уголовно-правовой политике. Сами эти понятия уже приобрели иное общественное и в большей степени автономное значение. Административно-наказательная политика принципиально отличается от других видов политики определением параметров, приоритетов, целей, принципов и методов государственно-властного решения стоящих перед государством в сфере административно-деликтных отношений проблем на основе законодательства об административных правонарушениях. Сущность административно-наказательной политики состоит в выработке и формулировании идей и принципиальных положений, форм и методов административно-правового воздействия на административную деликтность. Причем существенным выразителем (показателем) содержания такой политики является, как представляется, не общий характер и состояние законодательства об административных правонарушениях, не условия реализации административной ответственности как таковой, а характер и назначение тех средств административно-властного воздействия, с материализацией которых государство связывает достижение

социально значимых результатов, выражающих в целом перспективы (цели) административно-наказательной политики в ее гуманистическом измерении. Сами характер и назначение административных наказаний как ключевого элемента административно-карательной деятельности государства являются значимыми для определения содержания административно-наказательной политики, но не решающими. Следовательно, административно-наказательная политика государства нуждается в собственном инструментарии, принципы и методы использования которого специфичны.

Вместе с тем на пути преодоления таких трудностей поднимаются вопросы, ответы на которые представляются не менее важными для целей надлежащего исследования концептуальных основ административно-наказательной политики. Кроме того, развитие таких основ уже невозможно и без законотворческой активности по установлению административной ответственности, предполагающей определение характера борьбы с административными правонарушениями с учетом также и интересов субъектов РФ. Такая активность, как и в целом поступательное развитие административно-деликтных отношений, дает не только основу, но и готовые теоретические решения для будущих научных исследований.

В связи с этим считаем, что концептуальный подход к разработке административно-наказательной политики требует специального и отдельного глубокого анализа. Однако представляется, что такая концепция обязательно должна охватить следующие вопросы:

- 1) констатация состояния законодательства и оценка его адекватности объективному ходу развития административно-деликтных отношений;
- 2) цели и принципы развития административно-деликтного законодательства;
- 3) стратегия (приоритеты) развития законодательства об административных правонарушениях;
- 4) планы законотворческой работы на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы;
- 5) методические и социально-экономические ресурсы реализации концепции.

В то же время считаем, что говорить о формировании и интенсивности развития административно-наказательной политики Российского государства имеет смысл в той мере, в какой она придерживается своего правового "регламента".

8. Достигнутый Россией опыт законодательного регулирования в области борьбы с административными правонарушениями, очевидно, может служить достойным примером для многих государств с развивающейся правовой системой. Однако несомненно и то, что Россия не должна игнорировать имеющиеся достижения административно-деликтного регулирования в иных государствах, учитывая общность геополитических и правовых интересов сопредельных с ней государств.

Отсюда немаловажным для целей дальнейшей интеграции государств - участников СНГ в части сближения своих правовых систем, повышения эффективности борьбы с административными правонарушениями и подтверждения приверженности делу уважения прав и свобод человека (как стержневой ценности демократического сообщества) представляется разработка рекомендаций Совета глав государств - участников СНГ об общих принципах установления и применения мер административной ответственности. В таких рекомендациях обязательно должны найти разрешение такие вопросы (гарантии):

- 1) минимальный уровень правового регулирования административных санкций;
- 2) действие нормативного правового акта, определяющего административную ответственность, во времени;
- 3) ограничения, касающиеся двукратного привлечения к административной ответственности за одно и то же противоправное деяние;
- 4) разумные пределы срока производства по делам об административных правонарушениях;
- 5) возможность разделения функций административного преследования и применения мер административной ответственности;

б) возложение бремени доказывания вины лица в совершении административного правонарушения на должностных лиц и органы, осуществляющие административное преследование;

7) судебный контроль за деятельностью органов и должностных лиц, осуществляющих административное преследование;

8) другие вопросы, касающиеся определения гарантий лицу, против которого осуществляется административное преследование.

9. Соблюдение законного механизма административного преследования и условий установления и применения мер административной ответственности невозможно без совершенствования юридического образования. Пока же весьма распространенным явлением в сфере административно-деликтного регулирования и практической реализации законодательства об административных правонарушениях является недооценка ограничительных аспектов административно-наказательного вмешательства, что неоднократно выявлялось на протяжении всего нашего исследования. Впрочем, отношение к институту административной ответственности как к второстепенному отмечается не только на практическом, но и на теоретическом уровне. Это выражается в относительно незначительных объеме и глубине доктринальной разработки ряда насущных проблем административно-деликтной юриспруденции.

Между тем динамика административно-деликтного регулирования с точки зрения его сообразования с системой развивающихся правовых ценностей, постановка новых приоритетов административно-наказательной политики требуют соответствующих подвижек на уровне правоприменительной практики. Кроме того, как следует из общей оценки современного состояния проблем административной деликтологии, сохранение прежних подходов к ним, по существу, еще допускает явные искажения целей и задач института административно-карательных ограничений и ориентированной на них общей концепции административно-деликтного законодательства.

В то же время конституционные и международные обязательства Российского государства давно диктуют необходимость выравнивания юридических гарантий и подходов во всех случаях вторжения государственной администрации в правовой статус личности. Однако большие сложности могут возникнуть и возникают именно в практической плоскости, где имеют место не только социально-экономические трудности, но и отсутствие профессиональной подготовки практических работников, от действий и, главное, правовой позиции которых во многом зависят законность и эффективность применения мер административной ответственности.

В целом же задача заключается в подготовке достаточного количества квалифицированных практических работников, понимающих концепцию законодательства об административных правонарушениях и конкретные административно-деликтные проблемы, владеющих современными навыками ведения производства по делам об административных правонарушениях. Последнему пока не способствует сложившаяся программа преподавания в системе высшего юридического образования, в которой вопросы административной ответственности рассматриваются весьма поверхностно, фрагментарно и бегло в рамках единого учебного курса "Административное право". Оговоримся сразу, что речь не идет о предметно-методологическом выделении отдельной отрасли права, обособление вопросов административной ответственности сохраняет здесь институциональный характер, но имеет цель прежде всего учебно-методической специализации в рамках образовательной программы высшего юридического образования с тем, чтобы изначально решить задачу комплексного изучения актуальных проблем административной ответственности.

Включение в учебные программы, осуществляемые в рамках высшего юридического образования, курса по подготовке в области административной ответственности позволит высшим учебным заведениям выпускать специалистов-юристов с углубленным знанием вопросов административной ответственности, способных на высокопрофессиональном

уровне решать многие практические проблемы и предупреждать тем самым нарушения прав и свобод участников производства по делам об административных правонарушениях. Повышению же качества правоприменительной деятельности в не меньшей степени могут способствовать преимущества системы дополнительного образования, создание современной системы переподготовки и повышения квалификации кадров, включая разработку и внедрение современных отраслевых образовательных стандартов, базирующихся на действующих квалификационных требованиях к работникам судов и органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях. Данное положение требует особой качественной оценки, тем более с позиций поэтапно реализуемой в институциональном смысле концепции судебной реформы <1>, связанной, в частности, с созданием в России административной юстиции, которая не мыслится и без определенных кадровых решений.

<1> См.: Концепция судебной реформы в РСФСР, одобренная Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. N 1801-1 // ВВС РСФСР. 1991. N 44. Ст. 1435.

10. В качестве общего позитивного момента следует особо подчеркнуть смещение акцента на такие более существенные и устойчивые критерии, как суровость и объект правоограничения конкретного административного наказания. Понимание административно-деликтной нормы, какой бы четкой она ни казалась, представляется возможным при дополнительном толковании, поскольку всегда будет существовать надобность в разъяснении неясных моментов и в адаптации к изменяющимся обстоятельствам. Уяснение правил административной ответственности предполагает также последовательное толкование их судебной практикой. Чтобы толкование соответствовало международным и конституционным требованиям, должно быть достигнуто соответствие результатов судебного толкования природе правонарушения и разумная предсказуемость решения, определяющего судьбу лица, совершившего такое деяние. Устойчивость и большая степень адаптивности названных критериев позволяет, в свою очередь, обеспечить достаточную жизнеспособность такой системы административных наказаний не столько по отношению к самой себе, сколько к другим системам мер юридической ответственности, а значит, и поддерживать эффективное существование самого института административной ответственности.

В итоге можно констатировать, что сложившееся на сегодняшний день в Российской Федерации правовое понимание института административных наказаний выражает все то лучшее, что было накоплено за годы практической деятельности законодателя, правоприменителя и научно-теоретической мыслью. Результаты такого развития нашли свое либо полное, либо частичное закрепление в действующем административно-деликтном законодательстве. Такие результаты являются показателем не только силы государственной власти в Российской Федерации как "демократическом, правовом, дееспособном федеративном государстве" <1>, но и стабильности в обществе, где действуют, с одной стороны, гарантии справедливости, неотвратимости административных наказаний, а с другой - гарантии защиты прав и свобод личности.

<1> Путин В. Россия на рубеже тысячелетий // Российская газета. 1999. 31 дек.

Все это с точки зрения общеправовых и сугубо отраслевых представлений об административных наказаниях должно учитываться на всех уровнях правовой регламентации и реализации средств административно-наказательного ограничения юридических возможностей личности - административных наказаний. В доктринальном же плане считаем, что разработанная концепция административных наказаний может способствовать консолидации научных взглядов на эту проблему и развитию теории административно-деликтной юриспруденции в целом.

Кроме того, нуждаются в глубокой научной разработке проблемы системного освоения административного принуждения и конкретных его видов, дифференциации и индивидуализации административных наказаний как показателей меры административной ответственности, логического толкования и конструирования административно-деликтного законодательства, рассмотрение которых имеет большое теоретическое и прикладное значение, но выходит за рамки задач данного монографического исследования.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение

Глава I. Административно-принудительная природа административных наказаний (методолого-управленческие аспекты)

§ 1. Убеждение и принуждение как методы управленческой деятельности: понятие, содержание и отличительные особенности

§ 2. Государственное принуждение: понятие, особенности и общие вопросы специализации

§ 3. Административное принуждение: понятие и его характерные черты

§ 4. Классификация мер административного принуждения

§ 5. Административное наказание как мера административного принуждения и ретроспективное измерение административной ответственности

Глава II. Общеправовые условия, предопределяющие характер административных наказаний

§ 1. Конституционные основы юридической ответственности, определяющие характер административных наказаний

§ 2. Международно-правовые основы установления и применения административных наказаний

§ 3. Соразмерность как общеправовая категория и принцип установления и применения административных наказаний (методологический аспект)

Глава III. Административное наказание: его понятие, содержание и цели

§ 1. Административное наказание: понятие и признаки

§ 2. Цели административных наказаний, их виды и содержание

Глава IV. Система административных наказаний по действующему административному законодательству

§ 1. Система административных наказаний: понятие, признаки и административно-правовое значение

§ 2. Классификация административных наказаний: основания и содержание

§ 3. Квазиадминистративные наказания (методология вопроса)

Глава V. Виды административных наказаний, условия и порядок их применения

§ 1. Предупреждение как мера административного наказания

§ 2. Административный штраф как мера административного наказания

§ 3. Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения как мера административного наказания

§ 4. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения как мера административного наказания

§ 5. Лишение специального права, предоставленного физическому лицу, как мера административного наказания

§ 6. Административный арест как мера административного наказания

§ 7. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства как мера административного наказания

§ 8. Дисквалификация как мера административного наказания

§ 9. Административное приостановление деятельности как мера административного наказания

Заключение. О концепции развития теории административных наказаний