ВВЕДЕНИЕ

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

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

В настоящее время в Российской Федерации с приходом к власти в 2000 году Президента В.В. Путина и с вступившим с 1 июля 2002 года Кодекса об административных правонарушениях идёт процесс административной реформы. В связи с этим актуальность темы дипломного исследования определяется возросшей потребностью в новых социально-экономических и политических условиях совершенствования методов административно-правового регулирования, в том числе и посредством института административной ответственности.

Целью работы является разработка научно-обоснованных и практически значимых рекомендаций, направленных на дальнейшее совершенствование института административной ответственности, его адаптации к новым социально-экономическим и политическим условиям.

Цель исследования определила постановку и решение следующих задач:

- определение содержания и основных принципов административной ответственности;

- исследование состава (структуры) административного правонарушения, как основания административной ответственности;

- анализ мер административной ответственности и их эффективности.

Методологическую работу дипломного исследования составляет комплексное применение общенаучных и частнонаучных методов познания - диалектического, логико-юридического, сравнительно-правового, конкретно-социологического, статистического.

В качестве теоретической базы исследования выступали труды известных учёных – специалистов в области административной ответственности: С.С. Алексеева, В.В. Александрова, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, С.Н. Братусь, А.И. Зрелова, С.Д. Князева, Ю.М. Козлова, Б.В. Россинского, Р.И. Тарнопольского, М.С. Студеникиной, А.Ю. Якимова и других.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что изложенные в нём предложения по совершенствованию норм, регламентирующих административную ответственность могут быть использованы в законодательном процессе при изменении действующего административного законодательства и в административной практике.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования, содержанием и взаимосвязью исследуемых в работе проблем.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трёх глав и заключения.

В первой главе исследуются понятие, признаки и содержание административной ответственности, её генезис, отличие от других видов юридической ответственности.

Вторая глава посвящена исследованию основания административной ответственности.

В третьей главе исследуются проблемы административной ответственности и практики её применения.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

* 1. Понятие и основные виды юридической ответственности

Понятие «юридическая ответственность» является одной из основных правовых категорий, поскольку именно наличие юридической ответственности придаёт правовым нормам общеобязательный характер. Вместе с тем, в правовой литературе нет единства мнений по поводу понятия юридической ответственности. Каждый из исследователей акцентирует внимание на той стороне этого многогранного по своей природе явления, которую считает наиболее значимой; каждый имеет собственное представление о функциях, целях, социальном назначении института. Вследствие этого множество точек зрения, которые зачастую имеют мало общего, хотя направлены на решение одной и той же проблемы.

Юридическая ответственность традиционно разрабатывалась в правовой науке как ответственность ретроспективная, то есть напрямую связана с противоправным поведением. Однако в шестидесятые годы двадцатого века в отечественной юриспруденции и в первую очередь в науке административного права правильность данного подхода ставится под сомнение. Обосновывается необходимость иной трактовки юридической ответственности, расширения сложившегося понятия за счёт включения в него наряду с ретроспективным аспектом - позитивного аспекта.

В позитивной юридической ответственности усматривалось особое состояние индивида, характеризующееся глубоким пониманием интересов общества и государства, активным и добросовестным выполнением им своих обязанностей, гражданского долга. Однако стоит подчеркнуть, что речь идёт о позитивной юридической ответственности, как одной из форм социальной ответственности, как о долге, обязанности субъекта действовать в соответствии с требованиями социальных норм. Как бы ни красиво это звучит: «содержанием позитивной ответственности в уголовном праве является реальное поведение личности в соответствии с требованиями норм уголовного права, то есть фактическое соблюдение уголовно-правовых запретов», всё таки более обоснованно следует считать, что «поведение личности в соответствии с требованиями норм уголовного права» - следует из общеобязательного характера норм права, а «фактическое соблюдение уголовно-правовых запретов» - есть ни что иное как правомерное поведение.

Таким образом, происходит подмена понятий. Данная позиция (о наличии позитивной составляющей в юридической ответственности) не нашла широкого признания, но определённую поддержку среди учёных всё же получила. Более того, её влияние можно обнаружить и в законодательстве. Например, в Конституции Российской Федерации провозглашается (ст.59), что защита Отечества является не только обязанностью российского гражданина, но и его долгом.

В литературе, в которой юридическая ответственность рассматривается как ретроспективная, даются различные трактовки дефиниции юридической ответственности, но суть их сводится к следующему.

Юридическая ответственность – это предусмотренная санкцией правовой нормы мера государственного принуждения, в которой выражается государственное осуждение виновного в правонарушении субъекта и которая состоит в претерпевании им лишений и ограничений личного, имущественного или организационного характера».

Несколько иначе определяет юридическую ответственность М.И. Матузов, по мнению которого «юридическая ответственность представляет собой возникшее из правонарушений правовое отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершённое правонарушение, за нарушение требований, которые содержатся в нормах права».

Другими словами, юридическую ответственность можно определить, как обязанность лица претерпевать определённые лишения государственно-властного характера, предусмотренные законом за совершённое правонарушение. Лишения – это дополнительные неблагоприятные последствия, возникающие только при правонарушении. Это определение интерпретирует юридическую ответственность, как реакцию государства на совершённое правонарушение.

Различаются два вида юридической ответственности, каждый из которых соответствует характеру правонарушения и содержанию санкций за его совершение.

Штрафная, карательная ответственность применяется за преступления либо административные или дисциплинарные проступки. Этот вид ответственности включает следующие стадии: обвинение определённого лица в совершении конкретного преступления или проступка; исследование обстоятельств дела о правонарушении; принятие решения о применении или неприменении санкции, выбор в её пределах конкретной меры наказания или взыскания; исполнение взыскания или наказания, назначенного правонарушителю; своеобразным последствием применения штрафной, карательной санкции является «состояние наказанности» (судимость – в уголовном праве, наличие взыскания - в трудовом и административном), влекущее некоторые правоограничения и более строгую ответственность при рецидиве. К штрафной, карательной ответственности относятся уголовная, административная, дисциплинарная ответственность.

Правовосстановительная ответственность заключается в восстановлении незаконно нарушенных прав и интересов, в принудительном исполнении невыполненной обязанности. Особенность этого вида ответственности в том, что в ряде случаев правонарушитель может сам, без вмешательства государственных органов, выполнить свои обязанности, восстановить нарушенные права, прекратить противоправное состояние. Правовосстановительная ответственность возникает с момента правонарушения и завершается восстановлением (в установленных законом пределах) нарушенного правопорядка. Процессуальные нормы регулируют реализацию этого вида ответственности в случае спора (в суде, арбитраже) или отказа правонарушителя восстановить нарушенный правопорядок (исполнительное производство).

Юридическая ответственность тесно связана с санкцией правовой нормы и в этом качестве предстаёт как принудительно исполняемая обязанность, возникшая в связи с правонарушением и реализуемая в конкретном правоотношении. Правонарушение является основанием для юридической ответственности, где особое значение играет его состав. Состав правонарушения – это фактическое основание для юридической ответственности, а норма права – правовое основание, без которого юридическая ответственность немыслима. Правонарушение указывает на момент возникновения юридической ответственности, порождает определённые правоотношения и соответствующую ответственность лица, совершившего его.

Таким образом, рассматривая отношение ответственности в развитии, в нём нужно различать стадии: возникновение юридической ответственности;

выявление правонарушения; официальную оценку правонарушения как оснований юридической ответственности в актах компетентных органов; реализацию юридической ответственности.

Говоря о юридической ответственности как обязанности отвечать за уже содеянное правонарушение, следует различать её объективные и субъективные предпосылки.

В объективном смысле это означает, что юридическая ответственность возможна в силу правового регулирования общественных отношений различными предписаниями, а в субъективном – свободы воли индивида, иначе без этого нет вины, без вины нет ответственности за противоправное деяние. Нельзя винить лицо, лишённое свободы воли. Нельзя невиновного считать ответственным.

Юридическая ответственность характеризуется признаками:

- она опирается на государственное принуждение, на особый аппарат. Это конкретная форма реализации санкций, предусмотренных нормами права;

- наступает за совершение правонарушения и связана с общественным осуждением;

- выражается в определённых отрицательных последствиях для правонарушителя в виде личного, имущественного, организационно физического характера;

- воплощается в процессуальной форме.

Указанные признаки юридической ответственности являются обязательными: отсутствие хотя бы одного из них свидетельствует об отсутствии юридической ответственности и позволяет ограничивать её от других правовых и неправовых категорий.

В зависимости от типологии правоотношений, определяющих основные группы юридических прав и обязанностей субъектов права, различают виды юридической ответственности:

Уголовная ответственность наступает за преступления и поэтому представляет собой наиболее суровый вид юридической ответственности. Только наличие в действиях индивида состава уголовного преступления служит основанием возникновения уголовной ответственности. Возлагается она специальным правоприменительным актом – приговором суда, определяющим соответствующую деянию меру наказания. Уголовная ответственность воздействует непосредственно и прямо на личность преступника, даже если при этом наказание сопровождается ограничением его личных имущественных прав. Уголовное судопроизводство осуществляется в строго регламентированной процессуальной форме, обеспечивающей установление объективной истины по делу и наказание действительно виновных.

Гражданско-правовая ответственность предусматривается за нарушение договорных обязательств или за причинение внедоговорного имущественного ущерба. Она имеет характерные черты, определяемые спецификой данной отрасли права и предмета её регулирования. Наиболее характерные санкции здесь сводятся к возмещению правонарушителем имущественного вреда и восстановлению нарушенного права. Закон предусматривает также возможность взыскания с виновного в нарушении договорных обязательств неустойки в виде штрафа или пени, и в этом проявляется её компенсационный, правовосстановительный характер.

Административная ответственность следует за административные правонарушения. Через институт административной ответственности реализуются нормы различных отраслей права (административного, трудового, хозяйственного, финансового, налогового и других), поэтому круг актов, имеющих к ней отношение, весьма многочислен. Центральное место среди них занимает Кодекс об административных правонарушениях, где предусмотрены следующие виды административных взысканий: предупреждение, штраф, возмездное изъятие или конфискация определённых предметов, временное лишение специального права, исправительные работы, административный арест.

В настоящее время существует концепция позитивной административной ответственности. Главную роль в такой ответственности играет статус. «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. Таким образом, по мнению И.В. Максимова позитивная ответственность может иметь место лишь в ситуации обладания специальным статусом. «Свою правовую материализацию позитивная административная ответственность получает не в каких-либо обязанностях субъекта, а именно и только в тех юридических запретах, соблюдение которых является условием обладания специальным (административно-правовым) статусом».

К такого рода запретам могут быть отнесены, например, запрет депутату Государственной Думы заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; запрет члену Правительства РФ получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства РФ; запрет судье Конституционного Суда РФ принадлежать к политическим партиям и движениям; запрет определённым категориям работников принимать участие в забастовках и др.

Немаловажным является то, что административно-правовые запреты в рамках статуса выступают мерами лишь позитивной административной ответственности, тогда как их невыполнение может повлечь и применение иных мер - ретроспективной административной ответственности. Вышеизложенное позволяет сформулировать определение «позитивной административной ответственности как статусной, возникающей на основе обладания лицом специальным статусом и характеризуемой как особое состояние административно-правового ограничения его прав и свобод, обусловленное действием правовых запретов».

Дисциплинарная ответственность применяется за нарушение трудовой, учебной, служебной, воинской дисциплины; для наложения взыскания должны быть затребованы объяснения от нарушителя трудовой дисциплины; возлагается администрацией предприятия, учреждения, организации; в отношении отдельных категорий – дисциплинарными коллегиями; меры дисциплинарной ответственности – замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям и другие.

Материальная ответственность наступает за ущерб, причинённый предприятию, учреждению, организации рабочими и служащими при исполнении ими своих трудовых обязанностей.

Итак, под юридической ответственностью следует понимать способность лица претерпевать определённые лишения государственно-властного характера, предусмотренные законом за совершённое правонарушение. Основанием юридической ответственности выступает нарушение правовой нормы.

Юридическая ответственность бывает:

а) штрафная, карательная ответственность - применяется за преступления либо административные или дисциплинарные проступки;

б) правовосстановительная ответственность - заключается в восстановлении незаконно нарушенных прав и интересов, в принудительном исполнении невыполненной обязанности.

В зависимости от типологии правоотношений, определяющих основные группы юридических прав и обязанностей субъектов права, юридическая ответственность бывает соответствующих видов: уголовная, гражданско-правовая, административная, дисциплинарная, материальная.

1.2 Признаки, принципы и структура административной ответственности

Институт административной ответственности занимает особое место в системе юридической ответственности, который имеет свои признаки, свой специфический состав и вместе с тем общие черты с другими видами ответственности.

В настоящее время существует множество определений административной ответственности, каждое из которых отражает те или иные её признаки. Так, в словаре по административному праву под административной ответственностью понимается самостоятельный вид юридической ответственности физических и юридических лиц, установленной законодательными актами в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций, охраны природных ресурсов, всех форм собственности, безопасности, охраны общественного порядка, а также порядка осуществления государственной власти. В данном определении анализируемое понятие рассматривается как один из видов юридической ответственности, где субъектами могут выступать как физические, так и юридические лица. Кроме этого, указывается, что административная ответственность устанавливается законами и направлена на охрану различных объектов: собственности, общественного порядка, прав и свобод граждан.

Профессор А.Б.Агапов под административной ответственностью понимает разновидность правовой ответственности, субъектами которой являются Российская Федерация и её регионы, уполномоченные ими юридические лица – органы исполнительной и законодательной власти, суды, наделённые полномочиями в сфере административного правосудия, должностные лица указанных органов, а также физические лица.

Профессор А.П. Алёхин, отмечает, что административная ответственность – это вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему правонарушение. Б.В. Россинский считает, что «административная ответственность – это вид юридической ответственности, которая выражается в назначении органом или должностным лицом, наделённым соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему правонарушение». Одно из последних определений административной ответственности, в настоящее время, приводится в учебнике по административному праву под редакцией профессора Л.Л. Попова, где сказано, что «административная ответственность представляет реакцию государства на совершение предусмотренных законодательством административных правонарушений в различных сферах (поведение в общественных местах, торговля, финансы, природопользование и другие) и выражается в применении соответствующими органами государственной власти и должностными лицами установленных законодательством административных наказаний».

В перечисленных дефинициях подчёркивается, что административная ответственность – это реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных взысканий к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение.

Своё понимание этого вопроса предлагает профессор Д.М. Овсянко, считающий, что административная ответственность – это применение государственными органами, должностными лицами и представителями власти установленных государством мер административного наказания к гражданам, а в соответствующих случаях – и к организациям за нарушение законности и государственной дисциплины.

В одном из учебных пособий под административной ответственностью понимается административное принуждение в виде применения уполномоченным органом (должностным лицом) административного взыскания к лицу, совершившему административное правонарушение.

Поскольку административная ответственность представляет собой вид юридической ответственности, то, с одной стороны, ей присущи все признаки последней, а с другой стороны, она обладает определёнными отличиями от прочих видов юридической ответственности. Как вид юридической ответственности, административная ответственность обладает всеми признаками, присущими юридической ответственности в целом:

- представляет собой меру государственного воздействия (принуждения);

- наступает при совершении правонарушения и наличия вины;

- применяется компетентными органами и должностными лицами;

- состоит в применении к правонарушителю определённых санкций;

- применяемые санкции строго определены законом.

Перечисленные признаки в той или иной мере нашли своё отражение в административной ответственности, вместе с тем, отображая её специфику.

Характеризуя понятие административной ответственности, многие учёные-административисты полагают, что административная ответственность – это форма реагирования органов государственного управления на административное правонарушение, выражающееся в применении к нарушителю карательных административных санкций.

«Реагирование» выражается в различных формах и применение взыскания – одна из них. Поэтому, характеризуя административную ответственность и говоря о реагировании государства на административное правонарушение, следует отметить, что оно в первую очередь выражается в том, что компетентный орган или должностное лицо предъявляют обвинение правонарушителю и расследуют его. Важно отметить, что властные полномочия компетентного органа (должностного лица) применить к правонарушителю меры воздействия (доставление правонарушителя, составление протокола) реализуются наряду с обязанностью проинформировать последнего о его праве давать объяснение по поводу совершённого деяния.

Иначе говоря, данная форма реагирования государства на административное правонарушение проявляется в обязательной связке таких процессуальных действий, как обвинение лица в совершении правонарушения и в его праве дать объяснение по существу нарушения.

Кодекс об административных правонарушениях устанавливает, что к правонарушителю могут быть применены определённые меры административного воздействия и вместе с этим ему предоставляется право знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства и давать объяснения по существу нарушения. Однако никто не может принудить виновное лицо давать объяснения, так как дача объяснения по делу есть право нарушителя. Доводы и соображения, содержащиеся в объяснении, прежде всего, являются средством защиты прав и интересов правонарушителя, хотя они также служат источником информации для компетентного органа, влияют на «оценку» противоправного деяния и приобретают значение при определении вида административного взыскания.

Характеризуя административную ответственность как реакцию государственных органов на совершённое деяние, запрещённое законом, следует подчеркнуть, что такая реакция выражается в осуждении деяния, в «отрицательной оценке» содеянного. Отрицательная оценка административного проступка – самостоятельная мера воздействия, реализуемая компетентным (юрисдикционным) органом.

Так, для применения административного взыскания необходимо издание правоприменительного акта – постановления, которое признаёт субъекта виновным и отрицательно оценивает его поведение. Для объяснения и понимания административной ответственности этот признак является также существенным.

Отрицательную оценку в процессе привлечения виновного субъекта к административной ответственности нельзя сводить к разовому, одноактовому воздействию. В известной степени она перманентна: фиксируется в самом факте правонарушения, находит отражение в протоколе об административном правонарушении, высказывается при рассмотрении дела, находит своё завершение в постановлении по делу. Отрицательная оценка, содержащаяся в названном акте, превращает виновное лицо из привлекаемого к административной ответственности в привлекавшееся.

Другой важный признак характеризует административную ответственность как форму реагирования государственных органов на правонарушение, что выражается в применении на основе отрицательной оценки карательных административных санкций. Система правовых норм, содержащихся в КоАП, свидетельствует о том, что назначение административного наказания является завершающей мерой среди других мер административного принуждения. Применение административного наказания материализует правовую оценку, которая была дана правонарушению и личности правонарушителя в ходе рассмотрения дела и вынесения по нему постановления. Значение этого признака состоит в том, что в основном при применении административного наказания виновный субъект претерпевает определённые лишения личного, морального и материального характера. Административное наказание может быть наложено органом, который вынес постановление о наказании либо иным органом исполнительной власти. Например, в соответствии с ч.1 ст. 32.4 КоАП РФ постановление судьи о возмездном изъятии или о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, исполняется судебным приставом-исполнителем в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, а постановление о возмездном изъятии или о конфискации оружия и боевых припасов – органами внутренних дел.

Административная ответственность реализуется в специфических для неё процессуальных формах, то есть меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях. Это самый характерный её признак. Как правильно отметил И.А. Галаган, административная ответственность – преимущественно «процессуальное образование».

Административную ответственность характеризуют и другие признаки (например, принудительный характер, множественность государственных органов, применяющих меры ответственности, нормативно-правовая урегулированность, не влечёт за собой судимости), но они общеизвестны и о них достаточно подробно описано в юридической литературе. Охарактеризованные здесь признаки позволяют иметь более полное представление об административной ответственности и определить её, как реагирование государства на административное правонарушение, выражающееся в реализации компетентным органом (должностным лицом) права предъявить обвинение определённому лицу, подвергнуть противоправное деяние официальной оценке и в случае отрицательной оценки применить к виновному лицу административное взыскание.

Вместе с тем перечисление и анализ признаков дают внешне объективную, но плоскостную картину административной ответственности.

Говоря о формулировании единого понятия административной ответственности, следует отметить, что оно возможно на основе многообразия определений. Эти определения образуют целостное понятие не путём их механического соединения, а посредством живого синтеза, при котором каждое определение существенно дополняет, развивает и конкретизирует другое. Предполагается, что понятие административной ответственности должно синтезировать два основных определения: первое характеризует административную ответственность как объективную категорию, представляющую реакцию государства на административное правонарушение; второе характеризует административную ответственность как субъективно-личностную категорию, показывающую её как совокупность правомочий наказанного лица.

В своё время подобные определения были предложены М.С. Студеникиной. Хотя эти определения административной ответственности являются спорными по содержанию, следует признать глубоко правильной и оправданной её попытку сформулировать единое понятие административной ответственности посредством синтеза двух определений – объективного и субъективного.

Научные определения играют большую роль в правоведении и практической жизни. Вместе с тем практика жизни показывает, что для того, чтобы понятие использовалось в обществе эффективно, запоминалось людьми, становилось частью их правосознания, ему нужно дать определение в законодательном акте.

«Отсутствие легального определения административной ответственности как вида юридической ответственности в главе второй «Административное правонарушение и административная ответственность» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации создаёт проблемы на практике при применении административного наказания и тормозит процесс развития юридической науки».

На территории Новосибирской области помимо КоАП РФ действует Закон Новосибирской области «Об административных правонарушениях в Новосибирской области». Данный закон в большей мере дублирует нормы, закреплённые в Кодексе об административных правонарушениях. Но характерна аналогичная проблема – отсутствует понятие административной ответственности.

Таким образом, законодательному аппарату Российской Федерации следует проработать существующую проблему и внести в КоАП РФ исчерпывающее определение административной ответственности.

Определение - это краткое объяснение, имеющее высшую качественную ценность. Кратко раскрывая существо правового явления в вводной части нормативного акта, даёт возможность законодателю более точно и свободно формулировать правовые нормы. Сущность административной ответственности раскрывается не только через признаки, но и через её принципы и структуру.

Под принципами понимаются идеи, основные положения, которыми руководствуется как законодатель, конструирующий нормы административного права, так и исполнитель этих норм: правоприменительные органы, должностные лица, граждане. Важнейшие, основополагающие принципы административной ответственности закреплены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Принцип равенства перед законом (ст. 1.4. КоАП РФ) является производным от закреплённого в ст. 19 Конституции РФ принципа – «все равны перед законом и судом», имеющего принципиальное значение в качестве одного из ярких проявлений гарантированного общепризнанными нормами международного права и Конституцией страны комплекса прав и свобод человека и гражданина. Важно отметить, что принцип равенства сторон перед законом отчётливо проявляется на стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать конкретные дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания, и лица, привлечённые к административной ответственности, наделены в соответствии с нормами КоАП взаимными обязанностями и правами и по существу равны перед законом. Иначе говоря, данный принцип фактически имеет более широкое юридическое значение и выражение, характеризуя не только статус лиц, совершивших административные правонарушения, но и отношения, складывающиеся в процессе правовой оценки их поведения. При этом равенство перед законом всех участников производства по делам об административных правонарушениях создаёт должный режим законности, необходимый при применении любых мер юридической ответственности, в том числе и предусмотренных уголовным законодательством. Это означает, что принцип равенства перед законом является универсальным, характеризующим процесс применения любых мер государственного принуждения.

Презумпция невиновности (ст. 1.5. КоАП РФ) значительный прогресс в правовом регулировании общественных отношений в сфере применения административной ответственности. Её основу составляют положения, закреплённые в ст. 49 Конституции РФ. Распространение этих положений, относящихся к обвиняемым в совершении преступлений, на статус привлекаемых к административной ответственности свидетельствует о дальнейшем внедрении демократических и общеправовых принципов, в том числе и международных, в процесс применения административной ответственности, что полностью соответствует современным тенденциям развития российского общества и государства.

Соответственно вина является основным условием административной ответственности лица, привлекаемого к административной ответственности. Из данной позиции следует, что до официального доказательства вины лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, не может быть признано виновным. В этом и состоит суть презумпции (то есть предположения) его невиновности. И вполне естественно, что лицо не должно доказывать свою невиновность.

Доказательство виновности лица в совершении административного правонарушения – обязанность судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится данное дело. Для этого в их распоряжении имеется достаточно широкая система средств. И только вступление в законную силу постановления о назначении того или иного административного наказания является свидетельством установления виновности лица. Причём не окончательным, так как это постановление может быть пересмотрено на основе протеста прокурора или жалобы подвергшегося административному наказанию лица. Важное значение, усиливающее гарантии, препятствующее наказанию в административном порядке безвинного в совершении административного правонарушения лица, имеет установленная КоАП обязанность все неустранимые сомнения в его виновности – толковать в пользу этого лица.

Принцип законности (ст. 1.6. КоАП РФ). Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением полностью соответствует задачам законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере установления и применения мер административной ответственности. При этом основное внимание законодатель, как и в иных статьях КоАП, акцентирует на защите прав и свобод граждан, а также законных интересов юридических лиц. Одновременно формулируются правовые нормы, адресуемые уполномоченным органам и должностным лицам, содержание которых ориентирует их на совершение всех действий, связанных с применением административных наказаний, в полном соответствии с требованиями закона и с пределами установленной для них компетенции. В последующих разделах КоАП положения данной статьи получают своё развитие и конкретизацию.

Вместе с тем КоАП определяет подведомственность дел об административных правонарушениях, то есть пределы полномочий органов и должностных лиц в этой сфере. Особое внимание при этом уделяется полномочиям должностных лиц, поскольку именно они рассматривают в большинстве случаев дела об административных правонарушениях от имени соответствующих органов.

Главные условия обеспечения законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях и применении административных наказаний связаны со строгим соблюдением оснований и порядка привлечения к административной ответственности, которые установлены законом. Иное исключает возможность применить к лицу, привлекаемому к административной ответственности, одну из предусмотренных КоАП мер, именуемых административными наказаниями. Основаниями привлечения к административной ответственности служат все основные признаки, характеризующие административное правонарушение (ст. 2.1), а также иные установленные законодательством правовые условия, в соответствии с которыми физическому или юридическому лицу могут быть предъявлены уполномоченными на это органами или должностными лицами обвинения в совершении виновного антиобщественного деяния в виде административного правонарушения.

В принципе содержание КоАП, весь регулируемый им процесс реализации административной ответственности, от возбуждения дела об административном правонарушении до исполнения постановлений о назначении административного наказания, подчинены началам законности. При этом действия полномочных органов и должностных лиц, формально соответствующие требованиям законности, не должны унижать человеческое достоинство (ст. 21 Конституции РФ).

Структуру административной ответственности составляют следующие её элементы : 1) основания административной ответственности; 2) субъекты административной ответственности; 3) отрицательная оценка деяния; 4) условия административной ответственности; 5) меры административной ответственности (административное наказание).

Основанию административной ответственности посвящена специальная глава работы. Поэтому более подробно остановимся на таких элементах структуры как субъекты и условия административной ответственности.

Основные субъекты административной ответственности – компетентный орган, наделённый властными юрисдикционными полномочиями, и правонарушитель: первый обладает не только наказательными правами, но и обязанностями; второй не является лишь объектом принудительного воздействия со стороны государства, но является также субъектом определённых прав. Внимательный анализ данного соотношения прав и обязанностей позволяет выделить структурные элементы административной ответственности, к которым относятся: объяснение виновным лицом существа нарушения; отрицательная оценка компетентным органом противоправного деяния; применение административного наказания.

Объяснение лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении. Очерчивая и выделяя данный структурный элемент административной ответственности, следует указать на то, что он представляет собой меры, применяемые на стадии возбуждения административного дела и состоящие из двух групп процессуальных действий:

1. обвинения компетентным органом конкретного лица в совершении правонарушения и его расследования;
2. права лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, дать объяснение по существу нарушения.

Эти две группы мер, применяемых на стадии возбуждения административного дела, представляют собой пусковой механизм административной ответственности. Их реализация означает распространение на правонарушителя как отрицательных (доставление в органы, обвинение, составление протокола), так и положительных (например, процессуальные гарантии, такие, как соблюдение прав лица, привлекаемого к административной ответственности, и одного из существенных – права давать объяснения по поводу случившегося нарушения на всех стадиях административного дела) последствий административного процесса. В ст. 25.1. КоАП говорится: «Лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами…».

«Объяснение» нарушителя интегрирует другие процессуальные действия, которые по характеру тяготеют к нему (ознакомление с материалами, относящимися к делу, представление доказательств, возможность заявлять ходатайства), и в совокупности с ними образует самостоятельный элемент в структуре административной ответственности.

В том смысле, какой КоАП придаёт «объяснению» нарушителя, оно выполняет роль доказательства по делу об административном правонарушении и направлено на полное установлении обстоятельств административного проступка, недопущение ошибок в оценке противоправного деяния и в применении административного взыскания. Объяснение виновного лица – информация, разъясняющая совершение административного проступка, помогающая понять его. Таким образом, можно сказать, что первый элемент ответственности представляет система объяснений со стороны виновного субъекта.

Объяснения нарушителя – обязательный элемент в структуре административной ответственности. Но он обязателен не в смысле того, что виновный субъект обязан дать объяснение по поводу своих действий, а в том, что у него есть право сказать об этих действиях правду, привести аргументы, которые бы оправдывали их.

Отрицательная оценка деяния, являющегося административным правонарушением, выступает непременным элементом административной ответственности и заключается в реализации компетентным органом права подвергнуть правовой оценке совершённый административный проступок и корреспондируемой этому праву обязанности правонарушителя выслушать данную оценку. Частичное отражение этот элемент административной ответственности нашёл в ст. 26.11 КоАП («Оценка доказательств»), которая говорит: «Судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу». Таким образом, отрицательная оценка деяния – это мнение компетентного органа, которое сложилось у него об административном правонарушении и личности правонарушителя в процессе исследования всех обстоятельств и доказательств по делу и которое нашло адекватное отражение в материалах дела.

Вместе с тем, в литературе по административному праву при характеристике административной ответственности как формы реагирования государства на противоправное деяние часто используется набор выражений таких, как: «юридическая оценка проступка и личности правонарушителя» (А.В. Серегин), «отрицательная оценка содеянного государством» (Д.Н. Бахрах, Л.Л. Попов, А.П. Шергин), «осуждение соответствующих действий» (М.С. Студеникина) и другие. К сожалению, большинство авторов не выделяют «осуждение», «отрицательную оценку» в самостоятельную форму реагирования компетентных органов на деяние, запрещённое законом. Например, по мнению И.А. Галагана, Л.Л. Попова, А.П. Шергина, в самом административном наказании содержится государственное осуждение, порицание противоправного деяния и личности правонарушителя.

На самостоятельный характер оценки в структуре ответственности в отечественной юриспруденции указали в основном представители науки уголовного права: в 1920-х годах – А.А. Жижиленко, в 1960-80-х годах - Б.В. Здравомыслов, К.Ф. Тихонов, Н.А. Огурцов. В частности, А.А. Жижиленко писал: «всякий акт возмездия выражает собой эту оценку. Сама же оценка учинённого должна логически предшествовать такому воздействию, в котором она выражается. Раньше, чем человек накажет или наградит кого-нибудь за что-либо им учинённое, он должен оценить учинённое…»

В производстве по делам об административных правонарушениях «отрицательная оценка», выражаемая компетентным органом, реализуется посредством ряда процессуальных действий, осуществляется непрерывно с момента совершения правонарушения вплоть до прекращения принудительного воздействия и находит отражение на всех стадиях производства. Наиболее высокими «точками» оцениваемого воздействия, возникающими в ходе развития административно-процессуальных отношений, являются две: составление протокола об административном правонарушении и вынесение постановления о применении к виновному лицу административного взыскания.

Протокол (акт) об административном правонарушении является важнейшим процессуальным документом, не только закрепляющим факт правонарушения и служащим основанием для его рассмотрения компетентным органом, но и содержащим предварительную отрицательную оценку деяния.

Назначение административного наказания. «Отрицательная оценка» компетентного органа, содержащаяся в постановлении по делу об административном правонарушении, материализуется в административном наказании. Применение административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение, образует завершающий элемент в структуре административной ответственности.

Актом, на основании которого применяется административное наказание - является постановление по делу об административном правонарушении. Постановление выносится по результатам рассмотрения компетентным органом дела об административном правонарушении.

Ранее, Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (ст. 278) устанавливалось, что постановление о наложении административного взыскания подлежит исполнению с момента вынесения.

В соответствии со ст. 31.1 КоАП постановление подлежит исполнению с момента его вынесения, если специальными нормами не установлено иное. Говоря иначе, применение административного взыскания осуществляется сразу после принятия постановления компетентным органом и вручения его нарушителю. Суть этого заключается в практической реализации административного взыскания, назначенного правонарушителю. Виновный субъект подвергается штрафу, административному аресту, лишению специальных прав и другое.

В литературе по административному праву принято считать, что только в процессе применения административного наказания лицо, совершившее административный проступок, претерпевает «неблагоприятные последствия», то есть лишения и ограничения личного, морального или материального характера.[37, c. 56] Думается, что такой взгляд несколько меняет процессуальную схему административной ответственности. Санкция (взыскание) по объёму – понятие более узкое, чем неблагоприятные последствия. Определённые лишения и ограничения, а вместе с ними и «нормативные переживания» начинаются для правонарушителя с момента совершения проступка в процессе реализации первых структурных элементов административной ответственности, так как их реализация вносит некоторые изменения в его правовые положения.

Орган, осуществляющий административную юрисдикцию, обладает не только правом, но и обязанностью применять административное наказание в пределах, установленных нормами права. Правонарушитель обязан претерпеть предусмотренное законом и указанное в постановлении по делу административное взыскание, однако имеет право на его корректное применение в соответствии с установленными правилами и процедурами.

Резюмируя изложенное о структуре административной ответственности, важно сказать следующее.

Административная ответственность не может быть понята только через реакцию государства на административное правонарушение или только через обязанности правонарушителя. Она является, как впрочем любая другая ответственность, специфической совокупностью субъективных обязанностей и правомочий правонарушителя. Наряду с конкретными ущербными обязанностями эту совокупность составляет установленный объём особых процессуальных и материальных правомочий, которые предусмотрены государством как гарантии в процессе применения административного принуждения.

С учётом сказанного, административную ответственность можно определить как специфическое положение правонарушителя, который наряду с претерпеванием административно-принудительных средств воздействия реализует процессуальные права на дачу объяснения по существу нарушения, справедливую и объективную оценку компетентным органом совершённого деяния и корректное с правовой и моральной точек зрения применение к нему административного наказания.

Итак, административная ответственность представляет собой реакцию государства на совершение предусмотренных законодательством административных правонарушений в различных сферах (поведение в общественных местах, торговля, финансы, природопользование и другие) и выражается в применении соответствующими органами государственной власти и должностными лицами установленных законодательством административных наказаний. Как вид юридической ответственности, административная ответственность обладает всеми признаками, присущими юридической ответственности в целом, но в тоже время она обладает определёнными отличиями от прочих видов юридической ответственности.

Структура административной ответственности представляет собой сочетание входящих в неё элементов, а именно: 1) основания административной ответственности; 2) субъекты административной ответственности; 3) отрицательная оценка деяния; 4) условия административной ответственности; 5) меры административной ответственности (административное наказание).

1.3 Сравнительный анализ административной ответственности с другими видами юридической ответственности

Как уже отмечалось, административная ответственность является одним из видов юридической ответственности и в силу этого по ряду признаков имеет много общего с другими видами ответственности.

Вместе с тем, административная ответственность обладает рядом характерных черт и признаков, которые позволяют отграничить административную ответственность от других видов юридической ответственности.

В отличие от административной ответственности, дисциплинарная ответственность связана с нарушением правил поведения, установленных различными положениями, уставами, правилами, и заключается в назначении лицу, совершившее проступок, мер дисциплинарного взыскания властью руководителя, начальника.

В свою очередь дисциплинарная ответственность делится на два вида:

1) общая дисциплинарная ответственность, которая устанавливается в соответствии с нормами Трудового кодекса РФ и правилами внутреннего трудового распорядка на предприятии или в учреждении;

2) специальная дисциплинарная ответственность – в дисциплинарных уставах, положениях и инструкциях.

Общая дисциплинарная ответственность предусматривает следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям (является крайней мерой дисциплинарной ответственности) – ст. 192 Трудового кодекса РФ. Трудовым кодексом также установлено, что федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. [5, c. 120] Это уже будут специальные меры дисциплинарной ответственности.

Специальная дисциплинарная ответственность применяется в сфере деятельности таких структур как вооружённые силы, железнодорожный, воздушный, водный транспорт, внутренние войска и др. Мерами данной ответственности могут выступать: назначение вне очереди в наряд по службе, понижение в воинском звании, лишение свидетельства на управление определённым видом железнодорожного, водного транспорта и т.п.

Гражданско-правовая ответственность, являясь разновидностью юридической ответственности, вытекает из нарушения имущественных и личных неимущественных прав граждан и организаций и состоит в применении к правонарушителю невыгодных, отрицательных для него мер воздействия, предусмотренных нормами гражданского, семейного законодательства.

В зависимости от оснований возникновения обязательств, в результате которых возникает гражданская ответственность, выделяют два её вида:

1) договорная ответственность – это ответственность должника перед кредитором по обязательству, вытекающему из договора, вследствие невыполнения либо ненадлежащего выполнения условий данного договора;

2) внедоговорная ответственность, которая возникает в силу обязательств, установленных нормами права.

Субъектами данного вида ответственности являются участники гражданских правоотношений. Это могут быть индивидуальные субъекты: граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства (апатриды), а также коллективные субъекты: юридические лица, муниципальные образования, субъекты РФ и др.

Гражданско-правовая ответственность наступает за нарушение гражданских прав и преследует компенсационную цель и заключается в восстановлении нарушенного права. Она носит, как правило, имущественный характер, т.е. влечёт за собой возмещение правонарушителем причинённого имущественного или морального вреда. За гражданско-правовые деликты законом предусматриваются следующие виды наказаний: возмещение убытков (реального ущерба, неполученных доходов), уплата неустойки, штраф, принудительное возвращение или изъятие неправомерно приобретённого имущества, компенсация морального вреда, лишение родительских прав и др.

Самым тяжёлым видом юридической ответственности является уголовная ответственность.

Уголовная ответственность – это способ государственно-правового воздействия на лицо, совершившее преступление, в соответствии с которым оно должно претерпеть лишения, предусмотренные Уголовным законом. Основанием такой ответственности может быть только деяние, содержащее все признаки состава преступления (ст. 8 УК РФ).

Субъектом уголовной ответственности может быть только физическое лицо, достигшее определённого законом возраста, и являющееся полностью дееспособным. Это отражает один из признаков уголовной ответственности: уголовная ответственность носит личный характер и направлена только против личности преступника.

Уголовный кодекс выделяет и другие признаки уголовной ответственности: имеет объектами наиболее значимые для личности блага (свобода и т.д.); по своей тяжести всегда пропорциональна тяжести содеянного; состоит в лишении или физическом ограничении прав и свобод преступника; имеет совей целью восстановление социальной справедливости, исправление осуждённого, предупреждение совершения новых преступлений осуждённым и другими лицами. Данный список признаков не является исчерпывающим

Уголовная ответственность влечёт за собой уголовное наказание, как меру государственного принуждения. Понятие и виды уголовного наказания даёт уголовный закон.

В литературе выделяют также конституционную ответственность. В самостоятельный вид её стали выделять относительно недавно. Конституционная ответственность обладает рядом особенностей, к которым относятся: ярко выраженный политический характер; относительно узкий круг органов и лиц, на которых она распространяется; специфика мер; наступает как в случае совершения правонарушений, так и при их отсутствии (задержка в принятии решения, принятие неэффективного решения); представляет собой ключевой институт публичного права; её наступление направлено, прежде всего, на защиту Конституции. [46, c. 509]

Конституционная ответственность может наступать за нарушение Конституции, но не всякая ответственность за её нарушение является конституционной ответственностью. Нарушение конституционных норм может повлечь за собой уголовную, дисциплинарную и гражданско-правовую ответственность в зависимости от характера правонарушения, статуса её субъекта и процедуры применения.

Меры конституционной ответственности и практика её применения зависят от политического режима государства, наличия или отсутствия демократии в стране. Примером конституционной ответственности может быть отрешение от должности Президента – процедура импичмента, отставка Правительства.

Наиболее сложным является разграничение административной и финансовой, в частности налоговой, ответственности. Налоговая ответственность является самостоятельным видом ответственности, применяемым в сфере налогообложения. Она характеризуется особым субъектным составом (налоговый орган и налогоплательщик), наличием особого состава налогового правонарушения (ст. 106 Налогового кодекса) и особым порядком применения налоговых санкций. Поэтому правильное установление характера правонарушения (налоговое или административное) имеет большое значение для правильного применения санкций.

Итак, административная ответственность, являясь одним из видов юридической ответственности, имеет схожие признаки с другими видами юридической ответственности, но, тем не менее – это самостоятельный вид юридической ответственности. Самое сложное на практике – это разграничение административной ответственности от налоговой ответственности.

Отсутствие легального определения административной ответственности в Кодексе об административных правонарушениях РФ остаётся проблемой, которая не решена, хотя Кодекс действует уже почти пять лет. Существующие в теории определения административной ответственности, по нашему мнению, могли бы стать основой для анализа органами государственной власти, проанализировав которые, органы бы смогли скомбинировать и получить наиболее полное и достаточное определение административной ответственности. Далее автор переходит к рассмотрению оснований и мер административной ответственности.

ГЛАВА 2. ОСНОВАНИЯ И МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

2.1 Понятие и признаки административного правонарушения

Современная правовая наука признаёт два основания юридической ответственности вообще и административной ответственности в частности, закон, как правовое основание и, административный проступок как основание фактическое, которое приводит в движение всю структуру административной ответственности.

Юридические основания административной ответственности в упорядоченном систематизированном виде впервые были установлены, начиная только с 1980-х годов, то есть с принятия на союзном уровне «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» в 1980 году.

Понятие административного правонарушения дано в Кодексе об административных правонарушениях (статья 2.1. КоАП РФ). Административным правонарушением признаётся противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Предложенное понятие административного правонарушения вызывает интерес, прежде всего с позиций его сравнения с понятием, закреплённым в ст. 10 КоАП РСФСР. В связи с этим следует обратить внимание на новеллы, содержащиеся в понятии административного правонарушения в КоАП РФ. Их суть в следующем:

в ст. 2.1. отсутствует указание на объект правонарушения. Он определён в ст. 1.2. в виде задач законодательства об административной ответственности. Наиболее полное представление об объекте можно получить, анализируя содержание Особенной части КоАП. Например, глава 5 называется «Административные правонарушения, посягающие на права граждан», то есть объектом посягательства в данном случае являются законные права граждан; в ст. 2.1. законодатель, закрепляя понятие административного правонарушения, в отличие от КоАП РСФСР не даёт его второго названия – проступок. Это логично, иначе включение этого понятия в КоАП РФ порождало лишь бы бесплодные дискуссии; впервые в качестве субъекта правонарушения закрепляются не только физические лица, но и юридические лица.

Понятие административного правонарушения раскрывается через его основные юридические признаки.

Административное правонарушение – это, прежде всего – действие (активное поведение) или бездействие (пассивное поведение).

Одним из важнейших признаков административного правонарушения является его противоправность. Противоправность означает, что такими действиями (бездействием) нарушаются установленные нормами права специальные правила, нормы, стандарты, защищаемые нормами административного права. Причём речь идёт о правилах, нормах, стандартах, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ (п.3 ч.1 ст. 1.3), например, нарушение норм и правил в области использования атомной энергии, нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками.

Следующий признак административного правонарушения – виновность. Только виновное (умышленное или неосторожное) нарушение субъектом установленных правил влечёт административную ответственность. Вина в административном праве, так же как и в уголовном, устанавливается в двух формах: умысел и неосторожность. Вина в форме умысла присутствует тогда, когда лицо, совершившее деяние, сознавало противоправный характер своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало или сознательно допускало наступление этих последствий либо относилось к ним безразлично. В некоторых статьях КоАП прямо указывается на вину в форме умысла. Так, в ст. 7.17 говорится об умышленном уничтожении или повреждении чужого имущества, в ст. 8.5 – об умышленном искажении информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, в ст. 17.7 – об умышленном невыполнении требований прокурора, вытекающих из его полномочий.

В некоторых статьях КоАП форма вины не указывается, но состав сформулирован таким образом, что даёт возможность говорить об умышленной вине. Например, ст. 14.12 КоАП содержит такой состав, как фиктивное или преднамеренное банкротство, то есть заведомо ложное объявление руководителем юридического лица о несостоятельности данного юридического лица или индивидуальным предпринимателем о своей несостоятельности; ст. 17.9 - заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод при производстве по делу об административном правонарушении.

Другой формой вины (ч.2 ст.2.2 КоАП) признаётся неосторожность. Правонарушение считается совершённым по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего деяния, 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: самонадеянность, когда лицо предвидело вредные последствия своих действий, но без достаточных оснований рассчитывало на их предотвращение, и небрежность – лицо не предвидело таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Из содержания статьи вытекает, что вина в форме неосторожности неприменима к материальным составам правонарушений, предусматривающим наступление вредных последствий, и предполагает психическое отношение нарушителя к ним. Что касается формальных составов правонарушений, то в них рассматриваемая форма вины выражается в том, что лицо, как правило, не сознавало противоправности своего деяния, хотя должно было и могло их сознавать.

Установление формы вины имеет важное значение для классификации административного правонарушения и определения меры взыскания нарушителю.

Ещё одним признаком административной ответственности (по аналогии с уголовной) является наказуемость, которая означает, что административным правонарушением может быть признано только конкретное противоправное, виновное действие (бездействие), за которое КоАП или законами субъектов РФ установлена административная ответственность, то есть предусматривается применение к нарушителю закреплённых в КоАП мер административных наказаний.

В КоАП законодатель не указал на такой юридический признак правонарушения, как общественная опасность, что, по мнению некоторых авторов, вызывает сожаление. Так Ю.М. Козлов считает, что «административное правонарушение», являясь противоправным деянием, уже содержит с себе признаки общественной опасности. Кроме того, по его мнению, этот признак присущ не только преступлениям, как утверждают некоторые учёные-административисты, но и административным правонарушениям, так как объект посягательства у них часто совпадает, но степень общественной опасности во многих случаях является критерием разграничения правонарушений от преступлений».

Автор вынужден не согласиться с данной точкой зрения и поддержать позицию тех учёных-административистов, которые считают, что признак общественной опасности присущ только преступлениям.

Во-первых, общественная опасность представляет собой состояние незащищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от различного рода посягательств. Таким образом, признать за административным проступком наличие общественной опасности, значит признать за любым административным проступком наличие реальной угрозы причинения такого вреда. Вместе с тем, подавляющее большинство административных правонарушений носят формальный характер, и в силу этого не способны представлять какую либо общественную опасность (например, большинство административных правонарушений в области дорожного движения – ст. 12.1 – 12.4 КоАП и др.). Вместе с тем, при определённых обстоятельствах, как правило, при наступлении определённых последствий, некоторые административные правонарушения становятся общественно опасными и в силу этого преступными (например, совершение большинства из перечисленных в главе 12 КоАП РФ административных правонарушений, если это повлекло по неосторожности причинения тяжкого вреда здоровью другого человека или смерть потерпевшего становится преступлением – ст. 264 УК РФ).

Во-вторых, признание за административными правонарушениями признака общественной опасности может привести к стиранию границ между административным правонарушением и преступлением, что в свою очередь может привести к тому, что вопрос о преступности или административности того или иного деяния будет решать только законодатель, руководствуясь «целесообразностью» и сиюминутными потребностями.

Итак, административным правонарушением признаётся противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Признаками административного правонарушения (исходя из определения) будут являться: противоправность, виновность и наказуемость.

2.2 Структура (состав) административного правонарушения

Для понимания сущности административного правонарушения недостаточно одних юридических признаков – необходимо определить и юридический состав административного правонарушения, то есть установить совокупность обязательных элементов правонарушения.

Структура (состав) правонарушения включает в себя следующие элементы: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

В ст. 2.1 КоАП нет указания на объект административного правонарушения. Однако определить общий объект, то есть совокупность общественных отношений, охраняемых законодательством об административных правонарушениях, можно из анализа ст. 1.2. Это права и свободы человека и гражданина; здоровье граждан; санитарно-эпидемиологическое благополучие населения; общественная нравственность; окружающая среда; установленный порядок осуществления государственной власти; общественный порядок, общественная безопасность; собственность; законные экономические интересы физических и юридических лиц, общества и государства.

Родовой объект – совокупность однородных общественных отношений, на которые посягает административное правонарушение, определяется в Особенной части КоАП, например, административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования, административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике, административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии, мелиорации земель и др.

Объективная сторона преступления – это действие (бездействие), причинившее вред общественным отношениям, а также способ, место, время, орудия и средства совершения правонарушения и другие обстоятельства. В составах конкретных правонарушений закреплены различные признаки, но обязательным является действие (бездействие). Большинство правонарушений выражается в виде действий. Другие признаки могут быть также указаны в конкретной норме. В ст. 8.18 КоАП указывается на место совершения правонарушения: «нарушение правил проведения ресурсных или научных морских исследований, предусмотренных разрешением, во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации». В ст. 11.1 КоАП указывается на способ совершения правонарушения: «Повреждение железнодорожного пути, сооружений и устройств сигнализации или связи либо другого транспортного оборудования, сбрасывание на железнодорожные пути или оставление на них предметов, которые могут вызвать нарушение движения поездов». В ст. 15.16 КоАП закрепляется время совершения правонарушения: «неперечисление получателем бюджетных средств в установленный срок платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе».

Объективная сторона правонарушения может характеризоваться и такими признаками, как повторность, систематичность, злостность. Так, ст. 3.8 КоАП предусматривает, что «лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом». Однако в статьях Особенной части КоАП, закрепляющих составы административных правонарушений, нет указаний на данные признаки объективной стороны. Только в одной статье – 15.11 КоАП – говорится о грубом нарушении правил ведения бухгалтерского учёта. Из анализа статей, предусматривающих административное наказание в виде лишения управления транспортным средством, можно сделать вывод, что вопрос о признании правонарушения грубым решается по усмотрению уполномоченного должностного лица либо судьи.

Признаки объективной стороны имеют большое значение для классификации административных правонарушений.

Субъектом правонарушения, а значит и субъектом административной ответственности, является тот, кто совершил административное правонарушение. Субъектами административной ответственности признаются: физическое лицо (достигшее на момент совершения административного правонарушения возраста 16 лет); лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, за нарушения в области налогов, сборов и финансов, несут ответственность на общих основаниях; граждане-предприниматели; иностранные граждане; лица без гражданства; должностные лица; юридические лица; иностранные юридические лица.

В рамках общего субъекта – физического лица – КоАП определяет и специальных субъектов. К ним относятся несовершеннолетние, лица в возрасте от 16 до 18 лет (ч.2 ст.2.3), должностные лица (ст. 2.4), военнослужащие и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов (ст. 2.5), иностранные граждане и лица без гражданства (ст. 2.6). Выделение специальных субъектов обусловлено особым порядком привлечения их к административной ответственности, который определяется КоАП и специальными нормативными актами.

Обязательными признаками субъекта административного правонарушения – физического лица является достижение установленного законом возраста – 16 лет (ст. 2.3 КоАП) и вменяемость. КоАП РФ, впрочем, так же как и УК РФ не даёт определения вменяемости субъекта ответственности, но содержит определение невменяемости.

Как следует из ст. 2.8 КоАП не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

В рассматриваемом понятии указаны два критерия невменяемости: медицинский и юридический.

Медицинский критерий указывает на различные формы болезненных расстройств психической деятельности. В статье указаны четыре такие формы:

а) хроническое психическое расстройство – когда динамика болезненного процесса имеет длительный характер и тенденцию к прогрессированию, например, шизофрения, эпилепсия, маниакально-депрессивный психоз и т.д.;

б) временное психическое расстройство – кратковременное расстройство психики человека, протекающее скоротечно и заканчивающееся выздоровлением, например алкогольный психоз (белая горячка), реактивные симптоматические состояния, такие как патологический аффект, то есть расстройство психики, вызванное тяжёлым душевным потрясением;

в) слабоумие – дефект психики, проявляющийся в слабости интеллекта, который может быть врождённым – олигофрения или приобретённым в результате изменений мозга при различных заболеваниях – деменция;

г) иное болезненное состояние психики – различные заболевания, которые сопровождаются временным расстройством психики, но не относятся собственно к психическим расстройствам.

Юридический критерий невменяемости состоит в отсутствии у лица способности осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) – интеллектуальный момент и руководить ими – волевой момент. Физическое лицо, признанное на момент совершения правонарушения находящимся в состоянии невменяемости, не подлежит административной ответственности.

Субъективная сторона правонарушения выражается в вине. Только за виновное противоправное деяние наступает юридическая ответственность. Что касается виновности физических лиц, то она отражает психическое отношение лица к совершаемым действиям и их последствиям.

Сложнее обстоит дело с установлением вины юридического лица. В последние годы было принято много законодательных актов об административной ответственности юридических лиц, но ни в одном из них юридическое лицо не определялось как субъект правонарушения, а его вина определялась через вину должностного лица. В связи с этим необходимо определить содержание термина «вина юридического лица».

Проблема в том, что понятие вины применительно к юридическим лицам трактуется совсем иначе, чем в отношении физических лиц. Выяснение характера вины юридических лиц через призму умысла или неосторожности, через интеллектуальный и волевой моменты в ряде случаев может оказаться бессмысленным, поскольку юридическое лицо не обладает рассудком и психикой, которые есть у физического лица.

В административном праве существует двоякое понимание вины юридического лица, включающее объективный и субъективный подходы. Объективная вина – вина организации в зависимости от характера конкретного противоправного деяния юридического лица, то есть это вина, обусловленная объективной стороной состава правонарушения.

Субъективная вина – отношение организации в лице её представителей (работников, администрации, должностных лиц и т.д.) к противоправному деянию, совершённому этой организацией.

В настоящее время в соответствии с ч.2 ст. 2.1 КоАП вина юридического лица признаётся в том случае, если будет установлено, что у него имелась возможность обеспечить соблюдение установленных правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но оно не приняло все зависящие от него меры по их соблюдению. Ответственность юридического лица возможна только в случаях, если она прямо предусмотрена в конкретных составах. Например, ст. 5.3 устанавливает наложение штрафа на юридических лиц за неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума; ст. 14.7 предусматривает ответственность юридических лиц в виде штрафа за обман потребителей.

При этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Особенности административной ответственности юридических лиц устанавливаются ст. 2.10 КоАП РФ.

Таким образом, единственным основанием наступления административной ответственности в соответствии со ст. 2.1 КоАП является совершение административного правонарушения, характеризующегося всеми необходимыми юридическими признаками (противоправность, виновность, наказуемость) и включающего в состав все предусмотренные нормой права элементы (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона).

2.3 Отличие административного правонарушения от иных правонарушений

Разграничение административного правонарушения от иных правонарушений является одной из первых задач лица, применяющего нормы административного права.

Сложность решения этой задачи обусловлена наличием ряда общих признаков, присущих всем типам правонарушения. Все они являются опасными или вредными для общества и государства, и все они нарушают те или иные нормы, но они различаются по иным существенным признакам.

По основному признаку – общественной опасности все правонарушения делятся на: представляющие общественную опасность – преступления; не представляющие общественную вредность, но являющиеся общественно вредными – административные правонарушения.

Различие проводится в основном по двум признакам: общественной опасности и противоправности.

Преступлением признаётся виновно совершённое общественно опасное деяние, запрещённое уголовным законом под угрозой наказания (ст. 14 УК РФ).

Административным правонарушением признаётся противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ). Таким образом, основным критерием, позволяющим отграничить административное правонарушение от преступления, является общественная опасность, признак, которым административное правонарушение не обладает. Преступление – деяние, закреплённое уголовным законом, а административное правонарушение – деяние, запрещённое административным и некоторым другим законодательством.

Кроме того, уголовное наказание, назначаемое за совершённое преступление, воздействует, прежде всего, на личность правонарушителя, ограничивая его личные права и свободы и, лишь как исключение, на его имущественную сферу. Административное наказание воздействует, прежде всего, на имущественную сферу нарушителя (штраф) и, лишь в самых крайних случаях ограничивает его личную свободу (административный арест) или права (дисквалификация, лишение специального права и т.п.).

Административные правонарушения необходимо отличать от дисциплинарных проступков. Дисциплинарные проступки посягают на внутренний трудовой распорядок конкретной организации, а также на отношения трудовой служебной или военной дисциплины. Такие отношения не являются объектами административного правонарушения. Если административные правонарушения закреплены нормами административного права, то описание дисциплинарных проступков содержится в нормах права лишь в общем виде, т.е. без указания конкретных признаков такого деяния.

Административное правонарушение заключается в нарушении общеобязательных правил, регулирующих поведение всех граждан вне зависимости от их принадлежности к тому или иному коллективу. А дисциплинарный проступок – это неисполнение лицом обязанностей, возложенных на него, именно как на члена данного коллектива.

За дисциплинарные правонарушения применяются дисциплинарные взыскания. Они отличаются от административных наказаний характером содержащихся в них лишений (правонарушений); правовыми последствиями применения; порядком их нормативного регулирования и кругом субъектов, имеющих право их применения.

Дисциплинарные взыскания могут налагать только руководители предприятий, учреждений, организаций на своих подчинённых, административные наказания назначают указанные в законе органы административной юрисдикции.

Административное правонарушение по ряду признаков отличается от гражданско-правовых деликтов. Круг общественных отношений, на которые посягают гражданско-правовые деликты значительно уже. Сюда относятся только имущественные и личные неимущественные отношения. Гражданско-правовой деликт – это нарушение субъективных прав лица, административный проступок представляет собой, как правило, нарушение объективного права.

Гражданско-правовая ответственность в некоторых случаях (ответственность за вред, причинённый источником повышенной опасности) может наступить и без вины, в то время как вина является неотъемлемым средством административного проступка.

Итак, административное правонарушение отличается от иных правонарушений. Например, отличие налоговой ответственности от других видов ответственности, в том числе и от административной, заключается в особенностях ее процессуальной формы. Порядок привлечения к ответственности и производство по делам о налоговых правонарушениях осуществляются в порядке, установленном главами 14, 15 Налогового кодекса РФ. Эти процедуры отличаются от тех, которые предусмотрены законодательством об административных правонарушениях.

Административное правонарушение заключается в нарушении общеобязательных правил, регулирующих поведение всех граждан вне зависимости от их принадлежности к тому или иному коллективу.

Основным критерием, позволяющим отграничить административное правонарушение от преступления, является общественная опасность, признак, которым административное правонарушение не обладает.

* 1. Понятие и система административных наказаний

Определение наказания дано в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ. Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Таким образом, законодатель отказался от определения административного наказания как государственного принуждения. Вместе с тем, по своей сути административное наказание является формой государственного и разновидностью административного принуждения и представляет собой правовую оценку деяния (действия или бездействия) административного правонарушения.

Во-первых, оно назначается во всех случаях от имени государства специально уполномоченными на то органами и должностными лицами – судьёй, мировыми судьями, уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Во-вторых, оно применяется только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения. Это вытекает из смысла и содержания ст. 1.5, 2.1 КоАП РФ.

В-третьих, административное наказание заключается в том, что лицо, совершившее правонарушение, обязано претерпеть неблагоприятные ограничения и лишения. Административные взыскания являются карательными санкциями. Они состоят либо в ограничении субъективных прав гражданина, либо в возложении на него дополнительных обязанностей.

Административное наказание выражается, как правило, либо в моральном, либо материальном воздействии на правонарушителя. Некоторые административные наказания сочетают в себе одновременно и моральное осуждение, и материальное воздействие, и временное ограничение прав правонарушителя (например, административный арест, лишение специальных прав, дисквалификация и др.).

Вместе с тем, административное наказание как мера юридической ответственности отличается от уголовного наказания, применяемого к лицу, признанному виновным по обвинительному приговору суда за совершённое преступление, как по характеру, так и по содержанию санкций. Исключение составляет, пожалуй, штраф, который применяется как универсальный вид наказания, как в уголовном, так и в административном праве.

Кроме того, административное наказание следует отграничивать от других мер административного принуждения. К ним относятся:

административно-предупредительные меры (проверка документов, прекращение (ограничение) движения транспорта и пешеходов, различные надзорные проверки). Они применяются при определённых условиях, например, при стихийных бедствиях, проведении массовых мероприятий и не связаны с совершением конкретного правонарушения. Цель их применения – предотвращение и предупреждение правонарушений;

меры административного пресечения (требование прекратить противоправное деяние, административное задержание, приостановление работы предприятий, прекращение эксплуатации транспортных средств). Они направлены на принудительное прекращение противоправных действий, на предотвращение их вредных последствий, на обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дел об административном правонарушении и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.[28, c. 168]

Административные наказания следует отличать и от мер воздействия принудительно-воспитательного характера, предусмотренных федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних. К числу этих мер относятся следующие: обязанность принесения публичного или в иной форме извинения потерпевшему, предупреждение, выговор, возмещение материального ущерба, передача несовершеннолетнего под надзор родителей.

Сущность наказания как меры административной ответственности определяется и целями его применения. Оно применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Таким образом, административное наказание, выражая отрицательную оценку государством совершённого правонарушения, тем не менее, содержит в себе предупредительную и профилактическую направленность. Это относится и к тем лицам, к которым наказание не применялось. При этом воспитание лица, совершившего административное правонарушение (в отличие от прежнего закона), не провозглашается целью наказания, хотя и предполагает позитивные изменения, направленные на соблюдение законов и правопорядка. Степень достижения целей зависит от экономических, социальных, психологических и иных факторов и находит своё выражение в комплексе мер со стороны, как государства, так и общества в целом.

Как следует из ч.2 ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица. Данная норма впервые находит своё закрепление в КоАП. Она вытекает из положений Международного пакта о гражданских и политических правах, Конституции РФ. Статья 10 пакта гласит: «Все лица имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности».

Понятия «человеческое достоинство», «честь», «доброе имя» складываются на основе этических норм. При этом достоинство определяется не только самооценкой физического лица, но и совокупностью объективных качеств человека, характеризующих его репутацию в обществе (нравственные установки, уровень знаний, обладание социально-полезными навыками). Под деловой репутацией понимается оценка его профессиональных качеств. Деловой репутацией может обладать любой гражданин, а также любое юридическое лицо: коммерческая и некоммерческая организация.

Унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего правонарушение, могут вызвать незаконные и неэтичные действия должностных лиц органов административной юрисдикции при осуществлении процессуальных действий, связанных с применением административного наказания. Поэтому в ряде норм КоАП законодатель запрещает уполномоченным должностным лицам проведение всякого рода процессуальных действий, способных причинить вред достоинству личности. Так, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола.

В соответствии с данной статьёй запрещается в качестве наказания причинение физических страданий лицам, совершившим административное правонарушение, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица, независимо от обстоятельств, в которых они находятся. Это означает, что юридическое лицо вправе требовать опровержения не соответствующих действительности порочащих его деловую репутацию сведений, имеет право на помещение ответа в средствах массовой информации и на установление в судебном порядке факта несоответствия распространённых порочащих сведений действительности, а также на возмещение причинённого в связи с посягательствами на деловую репутацию имущественного вреда.

При этом административное наказание по своей природе может объективно причинить как физический, так и психологический дискомфорт.

Перечень административных наказаний закреплён в ч.1 ст. 3.2 КоАП РФ. За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания: 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) административный арест; 7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; 8) дисквалификация; 9) административное приостановление деятельности. Административные наказания различны по своему характеру, содержанию и правовым последствиям.

Административные наказания, перечисленные в ст. 3.2 КоАП РФ, образуют систему. По расположению административных наказаний в системе нельзя сделать вывод относительно оценки законодателем тяжести каждого из наказаний в соотношении между собой.

Впервые законодателем фиксируются виды административных наказаний, которые могут применяться в отношении юридического лица. К ним относятся: предупреждение, административный штраф, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также административное приостановление деятельности, перечисленные в п. 1-4, 9 ст. 3.2 КоАП РФ.

В статье 3.2 не содержится указания и на возможность установления иных видов административных наказаний, предусмотренных другим законодательством. Это означает, что указанный перечень является исчерпывающим, и новые виды могут быть введены только КоАП.[28, c. 178]

Санкцией административно-правовой нормы может быть предусмотрено несколько вариантов назначения наказания. В зависимости от этого критерия в данной статье административные наказания классифицируются на основные и дополнительные.

Основными являются административные наказания, которые не могут назначаться в дополнение к другим видам административных наказаний. Согласно п.1 ст.3.3 КоАП предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, совершившему административное правонарушение, административный арест, дисквалификация и административное приостановление деятельности могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний.

Дополнительными являются такие административные наказания, которые могут назначаться как самостоятельно, так и присоединяться к основным мерам наказания. В качестве как основного, так и дополнительного административного наказания, как и прежде, законодатель указывает возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискацию орудия или предмета административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Необходимость применения дополнительного наказания обусловлена характером правонарушения, личностью виновного. Оно может быть назначено только в том случае, если это прямо предусмотрено в санкции применяемой нормы.

В тех случаях, когда дополнительное наказание имеет альтернативный характер, назначение его является правом должностного лица, судьи. При этом за одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание.

Применение дополнительного наказания должно быть продиктовано характером правонарушения, личностью, обстоятельствами дела.

Что касается законодательства субъектов РФ, санкции могут предусматривать только основное наказание в виде предупреждения или штрафа, поскольку в соответствии с п.3 ч.1 ст.3.2 КоАП эти виды могут устанавливаться не только КоАП. Очевидно, законодательство субъектов РФ об административной ответственности в части установления и применения административного наказания должно быть приведено в соответствие со ст. 3.2 и 3.3 КоАП РФ.[28, c. 188]

Итак, административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное наказание 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. Административные наказания различны по своему характеру, содержанию и правовым последствиям. Систему административных наказаний образуют: 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) административный арест; 7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; 8) дисквалификация; 9) административное приостановление деятельности.

административный правонарушение юридический наказание

2.5 Правила назначения административных наказаний

Большое значение с позиции соблюдения законности, прав и свобод граждан, интересов организаций имеет порядок назначения административного наказания.

Общие (основные) правила назначения административных наказаний определены в ст. 3.10 КоАП РФ в виде основополагающих начал (принципов), которыми должны руководствоваться судьи, уполномоченные органы и их должностные лица при наложении административного наказания на лицо, совершившее административное правонарушение.

Административное наказание должно назначаться с учётом всех положений Общей части КоАП. Прежде всего, должны быть соблюдены все принципы административной ответственности (законность, равенство всех перед законом, справедливость, принцип презумпции невиновности и др.).

Основополагающим правилом наложения наказания является законность его применения. Это означает, что административное наказание налагается в пределах, установленных КоАП. Пределы для каждого административного наказания определяются путём указания их в санкции нормы, устанавливающей конкретный вид и размер наказания. В КоАП РФ предусмотрена возможность освобождения от наказания. Такая ситуация возникает при малозначительности совершённого административного правонарушения. Как правило, к разряду малозначительных административных правонарушений могут быть отнесены правонарушения, за совершение которых закон предусматривает административное наказание в виде предупреждения или минимального размера штрафа.

Санкция может содержать указание на возможность применения как основного, так и дополнительного наказания. За конкретное административное правонарушение может быть наложено основное либо основное и дополнительное наказание.

При назначении административного наказания физическому лицу учитывается характер совершённого им административного правонарушения. Характер административного правонарушения является категорией качественной. При определении данного вопроса имеют значение способ и мотивы совершения правонарушения, формы вины, квалифицирующие признаки, социальная значимость охраняемых общественных отношений, а следовательно и степень общественной опасности.

Степень общественной опасности зависит от противоправного деяния и определяется обстоятельствами, связанными с признаками данного правонарушения, которые в конкретном случае могут быть выражены по-разному. На степень общественной опасности оказывают влияние квалифицирующие признаки административного правонарушения, имеющие большое значение при назначении наказания в пределах санкции соответствующей статьи Особенной части КоАП. К таким признакам относится повторность, длительность.

Наказание назначается конкретному лицу. Индивидуализация административного наказания зависит от многих факторов. При назначении административного наказания учитывается личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Обстоятельства смягчающие административную ответственность указаны в ст.4.2 КоАП. Таковыми признаются: раскаяние лица, совершившего административное правонарушение; предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение причинённого ущерба или устранение причинённого вреда; совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжёлых личных или семейных обстоятельств; совершение административного правонарушения несовершеннолетним; совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребёнка.

При этом, в ч.2 ст. 4.2 КоАП содержится важное положение о том, что в качестве смягчающих могут признаваться обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Обстоятельства, отягчающие административную ответственность перечислены в ст.4.3 КоАП РФ. Обстоятельствами, отягчающими административную ответственность, признаются: продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его; повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истёк срок, предусмотренный ст.4.6 КоАП; вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения; совершение административного правонарушения группой лиц; совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах; совершение административного правонарушения в состоянии опьянения.

Судья, орган, должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера совершённого административного правонарушения могут не признать данное обстоятельство отягчающим.

Часть 2 ст.4.3 КоАП прямо указывает, что указанные обстоятельства, не могут учитываться как отягчающие в случае, если они предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за совершение административного правонарушения.

При назначении некоторых административных наказаний имеют особое значение совершение административного правонарушения несовершеннолетним, состояние здоровья, а также социальные характеристики, например, имущественное и финансовое положение правонарушителя.

В связи с тем, что КоАП юридические лица признаны субъектами административных правонарушений, указанные характеристики впервые рассматриваются в качестве обязательных и при назначении административного наказания юридическому лицу. Особо выделяются факторы, влекущие правовые последствия на условия жизнедеятельности в будущем юридического лица. Это имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие (добровольное возмещение причинённого ущерба, устранение причинённого вреда) и отягчающие (повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истёк один год) обстоятельства. До принятия КоАП подобные обстоятельства при рассмотрении административных правонарушений учитывались редко.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено. Это положение также является принципиально новым, несмотря на то, что в целом оно знакомо законодательству РФ, например, налоговому. Неисполнение обязанности влечёт определённые правовые последствия: при совершении нового административного правонарушения в сроки, предусмотренные ст. 4.6 КоАП, оно может рассматриваться в качестве повторного и тем самым повлечь усиление административной ответственности в пределах санкции соответствующей статьи Особенной части.

Таким образом, административное наказание должно назначаться с учётом всех положений Общей части КоАП. Прежде всего, должны быть соблюдены все принципы административной ответственности (законность, равенство всех перед законом, справедливость, принцип презумпции невиновности и др.). Должны учитываться основания, отягчающие и смягчающие тяжесть наказания.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ПРАКТИКИ ЕЁ ПРИМЕНЕНИЯ

В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и образующих её субъектов. Конституционные положения служат ориентиром, указывающим генеральное направление процесса формирования и совершенствования демократического правового государства, представляют собой индикатор соответствия реального состояния российской государственной и правовой системы нормативной модели, представленной в Конституции России, применительно к современному российскому административному праву.

Вместе с тем, несмотря на то, что КоАП РФ действует с 1 июля 2002 года, в вопросах законодательного регулирования административной ответственности так и не решённым остался ряд серьёзных проблем.

Одна из основных заключается в отсутствии однозначного подхода к разграничению компетенции Российской Федерации и её субъектов в области законодательства, устанавливающего административную ответственность. Отсутствие такого однозначного подхода на практике привело к тому, что п. 4 ст. 2 договора Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимного делегирования полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» осуществление правового регулирования административной ответственности отнесено исключительно к полномочиям органов государственной власти Республики Татарстан. Это, в принципе, противоречит Конституции Российской Федерации, но до настоящего времени остаётся юридическим фактом.

Учитывая положения ст. 72 Конституции РФ, относящей административное законодательство к ведению Российской Федерации и субъектов РФ, большинство авторов полагают, что административная ответственность должна устанавливаться федеральными законами и законами субъектов РФ. Это мнение нашло своё отражение в ст. 1.1 КоАП РФ.

При этом высказываются различные точки зрения на возможные варианты системы законодательства об административных правонарушениях. Д.Н. Бахрах, например, высказывается о целесообразности существования на федеральном уровне помимо Кодекса РФ об административных правонарушениях, Таможенного и Налогового, содержащих нормы об административной ответственности за правонарушениях в этих сферах, а также – кодексов или кодифицированных законов об административных правонарушениях на уровне субъектов РФ.

В.В. Александров полагает, что такой вариант ограничивает права субъектов Федерации и не исключает возможности противоречия некоторых законов субъектов РФ федеральному Кодексу об административных правонарушениях. Наиболее предпочтительной он считает ситуацию, когда будут приняты Основы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, а в субъектах РФ – соответствующие кодексы.

Р.И. Тарнапольский допускает возможность как одного, так и другого вариантов решения проблемы. В любом случае, как указывают данные авторы, к ведению Российской Федерации следует отнести установление административной ответственности по вопросам, имеющим общефедеральное значение, а законодательные акты об административных правонарушениях субъектов РФ должны устанавливать ответственность за нарушение законов этих субъектов, обеспечивая охрану региональных регулятивных норм.

А.Ю. Якимов полагает, что законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях должно устанавливать административную ответственность, во-первых, за нарушения федеральных законов и правил, утверждаемых постановлениями Правительства РФ, и, во-вторых, за правонарушения, имеющие повышенную общественную вредность, то есть за такие, которые посягают на здоровье, честь и достоинство личности, собственность, общественный порядок. Установление административной ответственности за прочие проступки, по мнению А.Ю. Якимова, следует отнести к компетенции субъектов Федерации.

Существует мнение, что в процессе реализации законодательства об административных правонарушениях органы местного самоуправления вправе принимать свои нормативные акты, устанавливающие административную ответственность. При этом соответствующие нормы должны детализировать порядок применения административных санкций, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Однако, по мнению Б.В. Россинского, сторонники указанных точек зрения не учитывают того обстоятельства, что административная ответственность является одним из видов административного принуждения, о чём однозначно пишут и они сами, и многие другие авторы. Данное обстоятельство является азбучным положением теории административного права и сомнений ни у кого не вызывает. При этом административное принуждение всегда понимается как отрицание воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение.

Властвующий «воздействует на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу подвластного, чтобы преобразовать его волю, добиться подчинения». Некоторые виды принуждения могут быть направлены на личность или имущество субъекта. Очевидно, что применение мер административного принуждения вообще и административной ответственности в частности является ограничением прав и свобод субъектов, в отношении которых такие меры применяются.

По мнению Б.В. Россинского согласно ч. 3 ст. 55 Конституции России, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены лишь федеральным законом, представляется, что нормы законов субъектов РФ, устанавливающие административную ответственность граждан, не соответствуют положениям Конституции РФ. Между тем КоАП РФ с учётом отмеченных выше положений ст. 72 Конституции РФ допускает установление ответственности за совершение административных правонарушений законами субъектов Российской Федерации.

Б.В. Россинский считает, что ограничение прав и свобод граждан, связанное с применением мер административной ответственности, является особым случаем. Подобное ограничение помимо прочего всегда посягает на достоинство личности, а в ряде случаев и на её неприкосновенность. А это уже предусмотренные ст. 21 и 22 Конституции РФ основные права и свободы человека и гражданина, которые могут быть ограничены лишь федеральным законом.

Как же соотнести необходимость установления норм об административных правонарушениях в рамках федерального закона с положениями ст. 72 Конституции РФ, относящей административное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов? Так, например, С.Н.Братусь говорил, что «было бы правильно нормы, определяющие признаки для всех проступков и взысканий, равно как и нормы, определяющие составы различных видов проступков, отделить от норм административного права», которые регулируют отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства.

Указанную точку зрения поддерживает и А.П. Шергин, отмечающий, что отношения, которые возникают «по поводу совершения административных правонарушений – это отношения юридической ответственности, которые без достаточных оснований пытаются относить к управленческим. Сам характер этих отношений, содержание, метод реализации, правовые позиции субъектов свидетельствуют о самостоятельной группе деликтных отношений, составляющих в совокупности предмет административно-деликтного права». Такого же мнения придерживаются и другие авторы.

Будучи не столь категоричным и относя административно-деликтные отношения к совокупности административных правоотношений, Ю.Н. Старилов тем не менее проводит чёткую грань между организационно управленческим правом и административно-деликтным правом.

Анализируя данную проблему, А.П. Шергин отмечает, что в соответствующем положении ст. 72 Конституции произошла подмена понятий: в административное законодательство было необоснованно включено законодательство об административной ответственности.

Указанная точка зрения А.П. Шергина, С.Н. Братуся и Б.В. Россинского представляется для автора наиболее аргументированной, поскольку, с одной стороны, позволяет в рамках действующей Конституции РФ разграничить полномочия по административно-правовому регулированию между Российской Федерацией и её субъектами, с другой стороны не допустить необоснованного ограничения прав и свобод личности законодательными актами субъектов Федерации.

Вместе с тем, по мнению автора, было бы целесообразным закрепить на федеральном уровне перечень административных нарушений, за которые субъекты Российской Федерации могли бы самостоятельно установить административную ответственность, а также закрепить перечень и пределы административных наказаний, применяемых за их совершение.

Можно так же согласиться с предложением Б.В. Россинского устанавливать законами субъектов Российской Федерации административной ответственности лишь юридических и должностных лиц, что, во-первых, способствовало бы соблюдению требований ст. 55 Конституции РФ, а во-вторых - обеспечению конституционного разграничения предметов ведения и полномочий по предметам совместного ведения между Федерацией и субъектами, в частности, при разработке административного законодательства.

Подобный подход объясняется, прежде всего, тем, что среди проступков юридических лиц и их должностных лиц, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях, значительное количество составляют правонарушения в следующих сферах: обеспечения общественной безопасности, охраны природной среды и обеспечения экологической безопасности, природопользования, охраны памятников истории и культуры; а также правонарушения: в промышленности, строительстве и энергетике, сельском хозяйстве, жилищно-коммунальных отношениях; ветеринарии и мелиорации земель, связи и информации, предпринимательской деятельности, финансов, налогов и сборов; ряд других правонарушений, совершаемых юридическими лицами (и их должностными лицами) в процессе осуществления экономической, хозяйственной деятельности этих организаций.

Все эти вопросы находятся либо в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации, либо в ведении Российской Федерации и субъектов Федерации, либо в ведении самих субъектов Федерации. Исходя из положений ст. 71 и 73 Конституции РФ, помимо федеральных актов или в дополнение к ним в субъектах РФ принимается большое число своих законов и правовых актов управления, отражающих особенности и специфику различных регионов страны. Как следствие, в дополнение к нормам Кодекса РФ об административных правонарушениях в субъектах Федерации могут издаваться нормы, предусматривающие административную ответственность юридических лиц и должностных лиц за нарушения положений региональных актов. Это, безусловно, должно способствовать эффективному решению субъектами Федерации вопросов, отнесённых к предмету их собственного ведения и их полномочиям по предметам совместного ведения с Российской Федерацией.

Институт административной ответственности юридических лиц в современных условиях становится важным рычагом государственного регулирования экономики. Особенностью этого института в отличие от административной ответственности физических лиц является не только его правоохранительная, но, главным образом, фискальная направленность.

Установление административной ответственности юридических лиц законами субъектов Федерации в дополнение к нормам, содержащимся в федеральном Кодексе, направлено на совершенствование такого регулирования.

Анализ нормативных актов субъектов Федерации об административных правонарушениях свидетельствует, что исключение из них норм, устанавливающих ответственность граждан, и сосредоточение их в федеральном Кодексе не представляет большой проблемы.

Можно также согласиться с точкой зрения А.Ю.Якимова в том, что высокая законотворческая активность субъектов Федерации по установлению административной ответственности является ярким свидетельством несовершенства современной федеральной административно-наказательной политики.

Думается, совершенствование этой политики (в частности, уточнение компетенции Российской Федерации и субъектов Федерации в области установления административной ответственности) является насущной потребностью общества, которая обусловлена, в том числе, необходимостью обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Кодек РФ об административных правонарушениях должен стать единственным актом, устанавливающим административную ответственность граждан, что в полной мере будет соответствовать положениям Конституции РФ относительно возможности ограничения прав и свобод граждан только федеральным законом.

Законами (кодексами) субъектов Федерации должна устанавливаться лишь ответственность юридических лиц и должностных лиц за совершение тех административных правонарушений, которые имеют определённые особенности в отдельных регионах страны и не рассматриваются в федеральном Кодексе.

Вступивший в силу с 1 июля 2002 года Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не оправдал надежд отдельных категорий участников налоговых правоотношений на отмену административной ответственности за правонарушения в области финансов и сборов. Многие юристы считают, что содержащееся в гл. 15 КоАП составы административных правонарушений дублируют составы налоговых правонарушений, ответственность за которые установлена гл. 16 Налогового кодекса РФ. Между тем, как отмечает А.Н. Ткач, при сопоставлении положений гл. 15 КоАП РФ и гл. 16 НК РФ, элементов состава налогового и административного правонарушений можно прийти к выводу о конституционно-правовом соответствии одновременного применения двух видов юридической ответственности.

Объектом административного правонарушения в сфере налогов и сборов, как правило, являются такие общественные отношения, правовое регулирование которых осуществляется налоговым законодательством, в частности НК РФ. Это отношения по уплате налогов и сборов, осуществлению налогового контроля, учёту налогоплательщиков. Вместе с тем, бланкетный характер норм КоАП РФ не позволяет чётко выделить собственный объект административного правонарушения, при том что налоговые правонарушения и споры признаются некоторыми юристами и правоприменителями не самостоятельным видом правонарушения, а разновидностью административно-правового правонарушения (в таком качестве рассматривает налоговые споры Высший Арбитражный Суд РФ).

Объективная сторона налогового и административного правонарушения представляет собой деяние лица, направленное на достижение общественно опасных (негативных) последствий. Существенным аспектом в данном случае является наличие причинно-следственной связи между деянием лица и наступившими неблагоприятными последствиями.

Субъектом правонарушения является лицо, совершившее это правонарушение и подлежащее в связи с этим наказанию

В соответствии со ст. 107 НК РФ физическое лицо может быть привлечено к налоговой ответственности с 16-летнего возраста. Указанный возраст установлен и ст. 2.3 КоАП РФ для наступления административной ответственности.

Несмотря на схожие подходы к привлечению к административной и налоговой ответственности (наличие обстоятельств, смягчающих, отягчающих или исключающих ту или иную ответственность), к административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов не могут быть привлечены граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (примечание ст. 15.3 КоАП РФ), и юридические лица (последние просто не упоминаются в КоАП в качестве субъектов административных правонарушений в сфере налогов и сборов). Таким образом, административная ответственность в этом случае распространяется на граждан и должностных лиц.

В связи с этим, на наш взгляд, остаётся не решённым вопрос о допустимости одновременного привлечения лица к административной и налоговой ответственности за одно и то же налоговое правонарушение. Ни КоАП РФ, ни НК РФ не содержат прямого запрета на это. Таким образом, на практике это может привести к нарушению одного из основополагающих постулатов учения об ответственности «не дважды за одно и тоже» или как этот постулат звучал в российском в российском дореволюционном праве «не отмстиши дважды за едино». В ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ прямо указывается на то, что никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. Но налоговое правонарушение, как уже отмечалось, признаётся самостоятельным видом правонарушения и этот запрет на налоговые правонарушения не распространяется.

Вместе с тем, налоговые и административные правонарушения влекут за собой применение, по сути, совершенно однотипных санкций – штраф, что так же делает недопустимым их одновременное применение.

Для того, чтобы устранить коллизию налоговых и административных норм необходимо, по мнению автора, дополнить ст. 4.1 ч.6 следующего содержания «никто не может быть привлечён к административной ответственности в случаях, если за указанное в настоящем кодексе правонарушение лицо было привлечено к уголовной или финансовой (в том числе и налоговой) ответственности». Такое же положение следует закрепить и в Налоговом кодексе РФ.

Вместе с тем, положение п. 4 ст. 108 НК РФ о том, что привлечение организации к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает её должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной, уголовной или иной ответственности, предусмотренной законами Российской Федерации, следует признать правомерным и не противоречащим Конституции РФ и вышеупомянутому принципу.

Так же одной из проблем административной ответственности, по прежнему остаётся проблема защиты граждан от административного произвола при привлечении к административной ответственности.

В последние годы в научной и правозащитной литературе большое внимание уделяется судебной защите прав и законных интересов граждан от неправомерных действий (бездействия) публичной власти.

Действующее российское право предоставляет гражданам (гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства) широкие возможности для судебной защиты как от правоприменительных, так и нормативных актов органов публичной власти и их должностных лиц.

К сожалению, недостаточно разработаны и освещены в научной литературе вопросы, связанные с реализацией благоприятных для граждан судебных и иных решений. Автор работы остановится на двух аспектах этой проблемы:

1) возмещение вреда, причинённого гражданину, применением мер принуждения имущественного характера;

2) наказание виновных в административном произволе.

В ходе производства по делу об административном правонарушении у гражданина, обвинённого в таком деянии, нередко изымаются те или иные вещи. Если дело об административном правонарушении рассматривается судьёй в соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ, то, руководствуясь ч. 3 ст. 29.10 КоАП, он при вынесении постановления обязан решить вопросы «об изъятых вещах и документах, а также о вещах, на которые наложен арест». Если судья оправдывает обвиняемого или если судья считает, что обвиняемый виновен, то к нему не должно применяться такое административное наказание как конфискация, он в постановлении указывает, что вещи и документы должны быть возвращены законному владельцу.

К сожалению, в законе и подзаконных актах не определено, кто должен возвращать вещи, в какой срок это должно быть сделано, как это должно быть оформлено.

Возможны и такие случаи: вещи испортились, поломаны, утрачены. Значит, гражданину в соответствии со ст. 1069 (Ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами) ГК РФ следует обращаться в суд.

Если виновный привлечён к ответственности должностным лицом, коллегиальным органом, он вправе обжаловать такое постановление в районный суд по месту рассмотрения дела. Руководствуясь ст. 30.7 КоАП РФ, суд вправе отменить постановление и прекратить постановление по делу. Такое решение должно содержать сведения, предусмотренные ч. 1 ст. 29.10 КоАП. Но решение вопроса об изъятых вещах и документах предусмотрено ч. 3 ст. 29.10 КоАП. Поэтому суд, рассмотревший жалобу и удовлетворивший её, не обязан решать вопрос о возвращении вещей лицу, необоснованно привлечённому к административной ответственности. Вот и получается, что постановление о конфискации отменено, а вопрос об изъятых вещах правосудие оставило решать исполнительным органам государственной власти. К кому теперь обращаться оказавшемуся в такой ситуации лицу?

Ещё один аспект этой проблемы. Гражданин был оштрафован, штраф уплатил, а потом постановление о привлечении к административной ответственности было отменено. Действующими правилами установлено, что гражданин копии соответствующих документов и заявление о возврате денег должен передать в финансовый орган. Там ему обязаны дать документ, по которому он сможет получить в банке причитающуюся сумму.

Для того, чтобы урегулировать данную ситуацию, по мнению Д.Н. Бахраха возврат вещей, денег, документов лицам, которые незаконно были привлечены к ответственности, нужно урегулировать законом. Все необходимые действия должен осуществлять судебный пристав-исполнитель. Почему ему поручается взыскивать, но не поручено возвращать? Почему гражданин, незаконно привлечённый к ответственности, после оправдания должен продолжать борьбу за свои права и после признания его невиновным?

Если должностное лицо нарушило закон, то естественное чувство справедливости предполагает, что пострадавшему будут принесены извинения, а виновник будет наказан. Безнаказанность развращает субъектов власти.

Если в действиях обвиняемого в административном правонарушении нет состава правонарушения, субъект административной юрисдикции на основании ст. 29.9, 30.7 КоАП должен вынести постановление (решении) о прекращении производства по делу. По мнению Д.Н. Бахраха для таких случаев следовало бы предусмотреть особый вид постановлений – постановление об оправдании (признании невиновным).

В законе можно было бы установить правило, обязывающее орган, должностные лица которого привлекали или привлекли гражданина к административной ответственности, в случае его оправдания принести ему официальное извинение.

В ч. 5 ст. 7 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» сказано: «В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решение), признанные незаконными, суд определяет меру… ответственности государственного служащего, вплоть до представления об увольнении». Закон предоставил судам право решать вопросы о дисциплинарной ответственности виновных. Но эта норма из-за своей расплывчатости не применяется на практике. Во-первых, суды никогда не привлекали виновных к дисциплинарной ответственности. Во-вторых, не ясно, кто вправе поставить такой вопрос. Сами же суды по своей инициативе уголовных, административных, дисциплинарных санкций не налагают. В-третьих, как должно оформляться такое решение: как представление руководителю, которому подчинено должностное лицо, как специальное решение, как один из пунктов оправдательного решения? В законе следовало бы закрепить право лица, прав и свободы которого были нарушены, подавать заявления о привлечении виновного должностного лица к дисциплинарной, административной или даже к уголовной ответственности. Представляется правильным мнение Н. Петровой о том, что потерпевшего нужно наделить правом уголовного преследования, соответственно расширить сферу частного обвинения.

Конечно, это один из возможных вариантов решения вопроса об ответственности государственных и муниципальных служащих за нарушение прав и свобод граждан. Но нужно учитывать, что действующее в Российской Федерации право фактически устанавливает иммунитет служащих публичных организаций от притязаний граждан, в отношении которых они совершили незаконные, нецелесообразные действия. Максимум, что могут сделать потерпевшие, - добиться отмены незаконного акта. Граждане не только не вправе привлечь, но и даже поставить вопрос о возможности привлечения служащего ни к уголовной, ни к административной, ни к дисциплинарной, ни к материальной, ни к гражданско-правовой ответственности. К любому из названных видов юридической ответственности служащий может быть привлечён только другими служащими. А гражданин вправе только подавать административные жалобы на безнаказанность тех, кто нарушил его права.

Представляется, что в целях более полной защиты прав граждан от административного произвола следует подумать о правовом решении поставленных вопросов.

В настоящее время существует ещё одна, по нашему мнению, проблема это отсутствие единых правил составления протоколов об административных правонарушениях.

«Работа федеральных органов исполнительной власти и субъектов РФ по установлению перечней должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, перманентно усложняется в связи с проведением административной реформы и сопряжённым с нею перераспределением управленческих функций и полномочий федеральных и региональных органов государственной исполнительной власти».[29, c. 20] По мнению М.Я. Масленникова это влечёт отстающую от потребностей правоохранительных органов и часто поспешную работу по упорядочению нормативно-правового обеспечения реализации административной ответственности.

Отсутствие единой типизированной формы протокола об административном правонарушении препятствует введению единой государственной статистической отчётности, которая могла бы способствовать выработке определённых мер по организации предупредительно-профилактической работы в сфере реализации административной ответственности. Например, в некоторых субъектах РФ законы об административной ответственности предусматривают формы протоколов об административных правонарушениях (Алтайский край, Кировская, Новосибирская, Смоленская, Тюменская области, Республика Тыва). Формы протоколов различаются числом реквизитов (от 11 до 19), а следовательно, и задаваемыми ими объёмами информации, не всегда приемлемой для аналитической работы.

По мнению М.Я. Масленникова необходимо установить, что протоколы об административных правонарушениях составляются по единой типизированной форме, которую по поручению Правительства РФ разрабатывает Министерство внутренних дел ПФ и согласовывает с Министерством юстиции РФ. Правом составления таких протоколов КоАП РФ должен наделить должностных лиц федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в соответствующей сфере административно-политической, производственно-хозяйственной и (или) социальной деятельности. Этим же должностным лицам должно быть предоставлено право без составления протокола об административном правонарушении применять административное наказание в виде предупреждения в случаях, допускающих его применение без назначения иного административного наказания. Такой порядок освободит ОВД в ряде случаев от составления протоколов в тех сферах, где такие обязанности более квалифицированно будут выполнять отраслевые специалисты (в области сельского хозяйства, ветеринарии, строительства и др.).

Унифицированная форма протоколов даст возможность использовать их компьютерную обработку. Возможно, такую практику целесообразно апробировать в двух-трёх субъектах РФ в течение определённого времени. Кроме того, реализация вносимых предложений будет способствовать достижению таких свойств законодательства, как стабильность в сочетании с его мобильностью и оперативностью.

Итак, Законами (кодексами) субъектов Федерации должна устанавливаться лишь ответственность юридических лиц и должностных лиц за совершение тех административных правонарушений, которые имеют определённые особенности в отдельных регионах страны и не рассматриваются в федеральном Кодексе.

Проблемы административной ответственности и практики её применения, как и отсутствие определения административной ответственности в КоАП РФ, порождаются органами государственной законодательной власти в первую очередь. Непродуманность законов создаёт большие проблемы на практике, хотя эти проблемы за прошедший период с 2002 года можно было бы устранить, тем более, что теоретическая база для решения затронутых проблем разработана достаточно хорошо.

Строя правовое государство и гражданское общество, органы государственной власти не должны пренебрегать своими полномочиями, правами и обязанностями, и действовать должны не в своих интересах, а в интересах государства, а не иначе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

Основанием административной ответственности служит административное правонарушение, которым признаётся противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Признаками административного правонарушения (исходя из определения) будут являться: противоправность, виновность и наказуемость.

Административное правонарушение заключается в нарушении общеобязательных правил, регулирующих поведение всех граждан вне зависимости от их принадлежности к тому или иному коллективу.

Основным критерием, позволяющим отграничить административное правонарушение от преступления, является общественная опасность, признак, которым административное правонарушение не обладает.

За административное правонарушение виновное лицо должно понести административное наказание, которое является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Административное наказание 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.

Современное экономическое и социальное развитие России, реформирование всей системы государственного управления требует совершенствования всей системы правового, в том числе и административно-правового регулирования, которое имеет то преимущество, что позволяет более оперативно реагировать на изменяющиеся социальные и экономические процессы, в том числе и путём использования института административной ответственности.

Государство не может оставаться безучастным к действиям хозяйствующих субъектов, злоупотребляющих доминирующим положением в том или ином сегменте рынка, осуществляющим незаконную предпринимательскую деятельность. Неспособность правительства России повлиять на необоснованный рост цен на бензин в 2004 году свидетельствует об отсутствии эффективных рычагов административного воздействия на монополистов. Как показывает практика стран с развитой рыночной экономикой, наиболее эффективными мерами административного реагирования злоупотребление доминирующим положением является усиление административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства как корпоративной, так и персональной.

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

Административная ответственность является необходимым элементом любой административной системы, поскольку позволяет обеспечить исполнение принятых управленческих решений и обеспечить правомерное поведение граждан, должностных лиц и организаций в сфере государственного и муниципального управления.

Вступивший в силу 1 июля 2002 года Кодекс об административных правонарушениях следует рассматривать как важный шаг в совершенствовании законодательства об административных правонарушениях, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Но, тем не менее, проблемы и пробелы, опосредованные принятым Кодексом остаются не решёнными до сих пор.

Отсутствие легального определения административной ответственности в Кодексе об административных правонарушениях РФ остаётся проблемой, которая не решена, хотя Кодекс действует уже без малого пять лет.

Необходимо более чётко урегулировать разграничение компетенции между Российской Федерации и субъектами РФ в области установления и применения административной ответственности. Конкретные предложения по совершенствованию административного законодательства в этой области были сделаны в настоящей работе.

Необходимо так же более чёткое разграничение административного правонарушения и преступления. Недопустимо, когда одно и то же деяние может расценено и как преступление и как административное правонарушение.

Например, ст. 6.10 КоАП РФ признаёт административным правонарушением вовлечение несовершеннолетнего в употреблении спиртных напитков или одурманивающих веществ. Вместе с тем, указанное деяние признаётся преступным с точки зрения уголовного закона (ст. 151 УК РФ). Единственный закреплённый в законе признак, позволяющий отграничить преступность данного деяния от его административности – систематичность.

Вместе с тем, уже не раз отмечалось, что систематическое нарушение административных предписаний не может признаваться преступным. Это тот случай, когда количество административных правонарушений не может переходить в качественно новое состояние – преступление.

Подобные примеры можно привести по другим «пограничным» статьям УК РФ и КоАП РФ.

Необходимо строго разграничивать сферы действия уголовного закона и законодательства об административных правонарушениях, тем более, что КоАП РФ не содержит правила, которое содержалось в ч. 2 ст. 10 КоАП РСФСР о том, что административная ответственность за правонарушения, предусмотренные им, наступает «если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности».

Для того, чтобы устранить эту коллизию, на наш взгляд, необходимо законодательно закрепить более точные признаки, позволяющие разграничивать преступления от пограничных правонарушений. Таким признаком может быть наличие или отсутствие общественно опасных последствий. Если совершённое деяние повлекло наступление указанных в диспозиции статьи Особенной части УК РФ последствие (-я) – налицо преступление, если нет – административное правонарушение.

Решение этих и других проблем правового регулирования административной ответственности позволит более полно реализовать потенциал этого правового института, повысить его роль в деле укрепления законности и правопорядка, управленческой дисциплины, защиты прав и законных интересов граждан организаций, интересов общества и государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – М.: ИНФРА.М – НОРМА, 2005. – 32с.
2. О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: ФЗ от 30.12.2001 г. "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 2.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации. – Новосибирск : РИПЭЛ. 2004. – 248 с.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации. – Москва : Омега-Л. 2006. – 272
6. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимного делегирования полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // «Российские вести», № 35, 22.02.1996

Материалы практики

1. Постановление Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» Вестник ВАС РФ. 2003. - № 3. – с. 35.

Научная литература

1. Административное право Под ред. В.П. Сальникова. – СПб., 2000. – 564 с.
2. Административное право: учебник Под ред. Л.Л. Попова. – М., 2002. – 662 с.
3. Агапов А. Б. Административная ответственность: учебник. А. Б. Агапов – М., 2000. – 264 с.
4. Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. Н. Г. Александров – М., 1955. – 125 с.
5. Александров В. В. Некоторые проблемы совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного права России. / В. В. Александров – Омск, 1999. – 298 с.
6. Алексеев С. С. Общая теория права. / С. С. Алексеев; Т.1. – М., 1981. – 688 с.
7. Алёхин А. П. Административное право РФ: учебник. / А. П. Алёхин, А. А. Карполицкий, Ю. М. Козлов. - М., 1997. – 712 с.
8. Бабаев В.К. Теория права и государства в схемах и определениях: учеб. пособие. / В. К. Бабаев, В. М. Баранов, В. А. Толстик. - М., 1998. – 131 с.
9. Бахрах Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву. / Д. Н. Бахрах - Екатеринбург, 1999. – 266 с.
10. Бахрах Д. Н. Административное право России. / Д.Н. Бахрах. – М.: Норма, 2000. – 824 с.
11. Бахрах Д. Н. Как защитить себя от произвола власти / Д. Н. Бахрах // Российская юстиция. - 2003. - №9 - С. 28-31.
12. Бельский К. С. Административная ответственность генезис, основные признаки, структура / К. С. Бельский // Государство и право. - 1999. - №12 - С. 28-36.
13. Борисов А. Н. Административное производство в судах и органах исполнительной власти: комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. / А. Н. Борисов, И. Е. Махров. – М., 2003. – 734 с.
14. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). / С. Н. Братусь. – М., 1976. – 86 с.
15. Габричидзе Б. Н. Российское административное право / Б. Н. Габричидзе, В. П. Елисеев. – М., 1988. – 655 с.
16. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. / И. А. Галаган. – Воронеж, 1976. – 188 с.
17. Горский Д. П. Определение (Логико-методологические проблемы). / Д. П. Горский. – М., 1974. – 267 с.
18. Дугенец А. С. Основные институты административно-деликтного права А. С. Дугенец, Д. Н. Мышляев, А. П. Шергин; под общей ред. А. П. Шергин. М.: ВНИИ МВД РФ, 1999. С. 20.
19. Зрелов А. Назначение административного наказания А. Зрелов Финансовая газета. - 2003. - №19 - С. 6-8.
20. Князев С. Д. Конституция РФ и современное административное право / С. Д. Князев // ЖРП. – 2001. - № 10.
21. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях Под редакцией Ю. М. Козлова. – М.: Юристъ, 2002. – 122 с
22. Ломакина В.Ф. Административная реформа: проблемы развития и совершенствования (IX "Лазаревские чтения") В. Ф. Ломакина Государство и право. - 2006. - №8 - С. 20.
23. Максимов И.В. Концепция позитивной административной ответственности в теории и праве / И. В. Максимов Государство и право. - 2006. - №8 - С. 34.
24. Мигачёв Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации / Под ред. Л. Л. Попова: учебник. - М.: Высшее образование, 2007. - С.194.
25. Мосияш И. О. Проблемы дефиниции "административной ответственности" // Актуальные проблемы современной российской правовой науки: материалы межрегиональной научно-практической конференции студентов и аспирантов, 30 ноября - 1декабря 2006 г. - Новосибирск: СибУПК, 2006. - С. 76-77.
26. Овсянко Д. М. Административное право: учебное пособие / Под ред. Д. М. Овсянко, Г. А. Туманова. – М., 1997. – 446 с.
27. Общая теория права и государства Под ред. В. В. Лазарева. – М., 2002. – 792 с.
28. Общая теория государства и права: академ. курс: в 2-х т. Т2: Теория права отв. ред. М. Н. Марченко. – М., 1998. – 564 с.
29. Общая теория права: учеб. для юрид. вузов / Под общ. ред. А. С. Пиголкина. – М., 1996. – 734 с.
30. Производство по административным правонарушениям / Под ред. И. С. Загородникова. – Свердловск, 1980. – 184 с.
31. Россинский Б. В. О разграничении компетенции Российской Федерации и её субъектов в области укрепления административной ответственности / Б. В. Россинский // Журнал российского права. – 2001. - № 7. – С. 24-29.
32. Россинский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций. - М.: Норма, 2004. - С.1.
33. Студеникина М. С. Соотношение административного правонарушения и административной ответственности / М. С. Студеникина // Советское государство и право. – 1968. - № 10. – С. 22-25.
34. Старилов Ю. Н. Административное право: Ч.1. История. Наука. Предмет. Нормы. / Ю. Н. Старилов – Воронеж: ВГУ, 1998. – С. 297-299
35. Тарнапольский Р. И. Правовые проблемы разграничения компетенции Российской Федерации и её субъектов в области законодательства об административной ответственности / Р. И. Тарнапольский // Институт административного права. – М.: ИГП РАН, 1999. – 231 с.
36. Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Саратов, 1995. – 812 с.
37. Теория государства и права: учеб. для вузов: Ч.2. Теория права. Т.2./ под ред. А. Б. Венгерова. – М., 1997. – 655 с.
38. Теория государства и права: учеб. для вузов. / Под ред. В. К. Бабаева. – М., 1999. – 788 с.
39. Теория государства и права: учебник / Под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юристъ, 2003. – 864 с.
40. Ткач А. Н. Налоговая и административная ответственность за правонарушения, связанные с уплатой налогов и сборов / А. Н. Ткач // Право и экономика. – 2003. - № 9. – С. 40-45.
41. Хачатуров Р. Л. Юридическая ответственность Р. Л. Хачатуров, Р. Г. Ягутян. – Тольятти, 1995. – 266 с.
42. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации А. Ю. Якимов. – М.: Проспект, 1999. – 84 с.