

УДК 342

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2020 г.

Н.В. Макарейко

Нижегородская академия Министерства внутренних дел России, Н. Новгород

makareiko_nik@mail.ru

Поступила в редакцию 29.05.2020

Административная ответственность играет существенную роль в обеспечении правопорядка и безопасности. Развитие законодательства об административных правонарушениях должно привести к разрешению накопившихся внутренних и внешних противоречий. Существует необходимость поиска и законодательного закрепления связей, существующих между административной ответственностью и другими видами юридической ответственности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административная ответственность, административные правонарушения, уголовная ответственность, преступление.

В настоящее время юридическая ответственность органически интегрирована в систему методов обеспечения правопорядка и безопасности. Решение самого широкого спектра правоохранительных задач в ходе регулирования общественных отношений требует поиска и применения наиболее эффективного правового инструментария. Правоприменитель в ряде случаев имеет возможность выбора. Важно, что речь идет об использовании как позитивных, так и принудительных мер. Наибольшую сложность представляет применение мер государственного принуждения, что и требует детальной регламентации. Данная посылка наиболее актуальна в отношении юридической ответственности. Вместе с тем при реализации указанной формы государственного принуждения возникает значительное число вопросов, одним из которых является роль и место отдельного вида юридической ответственности в механизме обеспечения правопорядка и безопасности.

Н.В. Витруком было отмечено, что в правоведении отсутствует окончательное решение вопроса системной организации юридической ответственности. Вместе с тем «традиционным является различие гражданско-правовой, материальной, дисциплинарной, административной и уголовной ответственности ...» [1, с. 93]. В юридической литературе дается обоснование и других классификационных моделей, в основу которых положены разнообразные критерии. Вместе с тем следует отметить, что исследователи проявляют единодушие, выделяя административную ответственность в качестве обязательного элемента вышеназванных систем.

И.Л. Бачило было указано на неоднозначный характер проявления роли административной ответственности в разрешении правоохрани-

тельных задач. «С одной стороны, это как бы чистый вид ответственности – административной, отличной от таких видов ответственности, как уголовная (по признаку степени общественной опасности), и дисциплинарной (по признаку принадлежности к категории «должностное лицо», совершения противоправных действий в сфере служебных обязанностей и доказанности вины). С другой стороны, институт административной ответственности в этой сфере деятельности реализуется во всем разнообразии видов ответственности: административной, дисциплинарной (служебной), уголовной, гражданской» [2, с. 15].

Б.В. Россинским было обращено внимание на востребованность и перспективность использования системно-информационного подхода при изучении административной ответственности. Указанный автор акцентировал внимание на включенность административной ответственности в систему административного принуждения, а также взаимосвязь с другими видами юридической ответственности [3]. Не умаляя роли и значения взаимодействия административной ответственности с отдельными видами административного принуждения (предупреждения, пресечения, процессуального обеспечения, защиты (правовосстановления)), свое внимание мы акцентируем на связь с другими видами юридической ответственности [4].

С учетом направленности юридической ответственности следует выделить две классификационные группы. Первая группа включает виды ответственности, применяемые в интересах общества и государства (публично-правовая ответственность). В нее следует включить административную и уголовную ответственность. Вторая группа представлена видами юридиче-

ской ответственности, которые применяются в интересах субъекта, которому причинен ущерб (вред), и включает гражданско-правовую, материальную и дисциплинарную ответственность (частноправовая ответственность). При этом следует сделать поправку на то, что дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих заключает в себе существенный публичный потенциал.

Краткий ретроспективный анализ позволяет констатировать, что система юридической ответственности относится к числу динамических правовых явлений. Административная ответственность зародилась в уголовном праве, что дает возможность отдельным авторам – как правило, представителям уголовно-правовой науки – ставить под сомнение необходимость ее функционирования в рамках отрасли административного права [5]. Следует признать, что длительное время институт административной ответственности не имел необходимого законодательного оформления. А.П. Шергиным было отмечено, что административная ответственность обрела четкое формальное определение в качестве самостоятельной разновидности юридической ответственности в результате кодификации 1985 г. [6, с. 14].

В настоящее время наибольшую остроту приобретает вопрос соотношения административной и уголовной ответственности. Такое положение объясняется, по меньшей мере, следующими факторами. Во-первых, тем, что административная ответственность берет свое начало из уголовного права. Во-вторых, инициированием Верховным Судом РФ проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка». В-третьих, разработкой новых проектов законодательства об административных правонарушениях. В-четвертых, расширением практики использования составов преступлений с административной преюдицией.

Разработка проектов обновленного законодательства об административных правонарушениях, его предварительное одобрение на официальном уровне вселяет оптимизм. В ближайшей перспективе институт административной ответственности не только не утратит свою самостоятельность, но и усилит свой потенциал в сфере правоохраны. Такой тенденции нельзя дать однозначную оценку. В настоящее время усиление потенциала административной ответственности происходит не в силу декриминализации существующих составов преступлений, перевода их в статус административных право-

нарушений, а в силу продолжения административной деликтологизации общественных отношений. В этой связи всемерно актуализируется проблема выработки критериев разделения административных правонарушений и преступлений и их перевода в плоскость прикладного правоведения.

Использование метода сравнительного правоведения, исследование норм КоАП РФ и УК РФ позволяет выделить следующие отличия административной и уголовной ответственности. Во-первых, административная ответственность устанавливается как на федеральном, так и на уровне субъекта Российской Федерации. Уголовная ответственность регламентируется исключительно на уровне закона. Истоки такого положения predeterminedены п. «о» ст. 71, п. «к» ст. 72 Конституции РФ и детализированы в ст. 1 КоАП РФ, ст. 1 УК РФ.

Во-вторых, фактическим основанием административной ответственности является административное правонарушение, уголовной ответственности – преступление. Речь идет о деяниях с различной степенью общественной опасности.

В-третьих, субъектами административных правонарушений наряду с физическими лицами выступают юридические лица (ст. ст. 2.3, 2.8, 2.10 КоАП РФ). Уголовная ответственность применяется исключительно по отношению к физическим лицам (ст. ст. 19–21 УК РФ). При этом предусмотрено снижение возраста уголовной ответственности за отдельные преступления до четырнадцати лет, что недопустимо в отношении субъектов административной ответственности. Следует отметить, что ст. 4.3 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях предусмотрено снижение возраста наступления административной ответственности до четырнадцати лет. В настоящее время указанное исключение распространяется на шестнадцать статей Особенной части вышеуказанного кодифицированного акта.

В-четвертых, административная ответственность реализуется посредством применения мер административного наказания. При этом в некоторых случаях (ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ) совершение административных правонарушений военнослужащими и некоторыми иными специальными субъектами влечет за собой привлечение к дисциплинарной ответственности. В этой связи Д.Н. Бахрах отметил: «Нельзя не отметить того, что меры дисциплинарно-правового принуждения во многих случаях применяются совокупно с мерами административной, уголовной, конституционной ответственности» [7, с. 46]. Уголовная ответственность реализуется посредством уголовных наказаний (гл. 9–10

УК РФ). Следует отметить, что ст. 50.1 УК РСФСР было предусмотрено освобождение от уголовной ответственности лица, совершившего преступное деяние, не представляющего большой общественной опасности, с последующим привлечением к административной ответственности. В настоящее время такой механизм законодательством не предусмотрен.

В-пятых, к административной ответственности привлекает широкий круг уполномоченных субъектов. В специальной литературе существуют диаметрально противоположные подходы по данному вопросу. Отдельные авторы призывают наделять такими полномочиями исключительно судей. При внешней привлекательности такой позиции, она не лишена существенных недостатков. В этой связи Б.В. Россинским было отмечено усиление роли судов в качестве субъектов административной юрисдикции. Вместе с тем названный автор указал на иллюзорность точки зрения о большей объективности постановлений, выносимых судами. Отсутствие специализации судей в ряде случаев приводят к прямо противоположным результатам, рассмотрению дел исключительно с формальных позиций [8, с. 40].

Правомочиями по реализации уголовной ответственности обладает исключительно суд. Такое законодательное решение обусловлено комплексом материально-правовых и процессуальных аспектов.

В-шестых, реализация административной ответственности осуществляется в порядке производства по делам об административных правонарушениях. В ходе реформирования законодательства об административных правонарушениях предлагается разделить материальную и процессуальную части законодательства об административных правонарушениях. Следует отметить определенный дуализм, так как порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется в порядке арбитражного судопроизводства (гл. 25 АПК РФ). Уголовная ответственность традиционно применяется в рамках уголовного судопроизводства (УПК РФ). Порядок реализации выступает в качестве важной гарантии законности применения юридической ответственности.

В-седьмых, привлечение к административной ответственности влечет за собой особое административно-правовое состояние – административной наказанности (ст. 4.6 КоАП РФ). При этом следует принимать во внимание различие наступаемых при этом последствий для субъекта, привлеченного к административной

ответственности. Они могут не приниматься во внимание при последующей оценке поведения лица, привлеченного к административной ответственности, выступать в качестве обстоятельств, отягчающих административную ответственность (п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ), выступать квалифицирующим признаком отдельных административных правонарушений (ч. 7 ст. 5.27 КоАП РФ), обязательным условием привлечения к уголовной ответственности (ст. 151.1 УК РФ). Привлечение к уголовной ответственности влечет за собой судимость лица (ст. 86 УК РФ). Следует принимать во внимание, что законодательством предусмотрены дополнительные правоограничения, которые возникают в связи с наличием административной наказанности и судимости, что связывают с действием так называемых «автоматических санкций» [9].

Можно было бы продолжить перечислять и другие отличия административной и уголовной ответственности. Они свидетельствуют в пользу самостоятельности названных видов юридической ответственности, прежде всего автономии административной ответственности. Более чем вековой период подтвердил эффективность самостоятельного функционирования названных правовых институтов. Отрадно, что не только административисты, но и специалисты в области уголовного права аргументируют необходимость сохранения автономии административной и уголовной ответственности. Так, В.В. Сверчков считает контрпродуктивным введение в уголовное законодательство уголовного проступка, что им оценивается как сомнительный правовой эксперимент [10, с. 281–282].

Признавая самостоятельность административной ответственности, что подтверждается свойственными ей особенностями, необходимо отметить, что они всецело являются результатом деятельности законодателя. Не умаляя ее значения, следует признать недостаточность такой аргументации. В настоящее время законодатель на федеральном уровне достаточно свободно «увеличивает-уменьшает» степень общественной опасности деяний, что приводит в дальнейшем к их оценке с позиции административной или уголовной ответственности. В качестве иллюстрации можно привести клевету, которая традиционно признавалась преступлением (ст. 128 УК РФ), в дальнейшем была переведена в разряд административных правонарушений (ст. 5.60 КоАП РФ), а в настоящее время в очередной раз признана преступлением (ст. 128.1 УК РФ).

Перед законодателем стоит сложная задача по нормативному оформлению административ-

ной и уголовной ответственности. Не случайно в литературе обращается внимание на тесную взаимосвязь между указанными видами юридической ответственности [11]. При этом они носят не только технико-юридический характер, что выражается в использовании понятийного аппарата, структурной организации нормативного материала. При этом речь должна идти не о проведении терминологических отличий при конструировании определений понятий «административное правонарушение» и «преступление», а при законодательном оформлении соответствующих составов противоправных деяний. Здесь важнее содержательные связи. Именно их учет и последующее технико-юридическое оформление в конечном итоге влияет на качество нормативного правового регулирования данных институтов юридической ответственности.

Перед федеральным законодателем стоит сложная задача по «замеру» степени общественной опасности деяния. Его первичным результатом является отнесение деяния к числу преступлений или административных правонарушений. В дальнейшем дифференциация ответственности осуществляется на закреплении соответствующих санкций. Следует присоединиться к мнению Д.А. Липинского и А.А. Мусаткиной, которые отмечают: «В любом случае, как на отраслевом, так и на межотраслевом уровнях дифференциация юридической ответственности связана с законодательным процессом, но не сводится полностью к нему» [12, с. 2]. Очевидно, что в дальнейшем дифференциация административной ответственности осуществляется на правоприменительном уровне и заключается в квалификации противоправного деяния в качестве административного правонарушения и назначении административного наказания, а также применении соответствующих процессуальных механизмов реализации [13, с. 25].

Первоначально законодатель должен с учетом степени общественной опасности дать оценку деяния и определить соразмерную санкцию. Ю.И. Попугаев обращает внимание на несоразмерность значительного числа административных наказаний степени общественной опасности соответствующих административных правонарушений. При этом отмечается, что уголовная ответственность за схожие деликты менее репрессивна, что неприемлемо с точки зрения принципов справедливости и равенства граждан перед законом. Такая ситуация приводит к «стиранию» границы между преступлениями и административными правонарушениями [14].

Следует разделить точку зрения В.Р. Кисина, по мнению которого максимальный размер административного наказания не должен превышать минимальный размер уголовных наказаний [15]. При дифференциации административной и уголовной ответственности следует принимать во внимание не только вид и размер применяемых наказаний, но и другие параметры. В частности, речь идет о сроке давности привлечения к ответственности. Нельзя признать оправданным установление двух-, трех- и даже шестилетнего срока давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ), что в ряде случаев превышает срок давности привлечения к уголовной ответственности (ст. 83 УК РФ).

С учетом двухуровневого регулирования административной ответственности наблюдается несоразмерность установления ответственности на федеральном и региональном уровнях нормативного правового регулирования. В этой связи не утратили своей актуальности предложения по ограничению и даже лишению субъектов Российской Федерации права по установлению административной ответственности [16]. В ряде случаев административная ответственность, устанавливаемая на данном уровне, лишена региональной специфики.

Завершая статью, можно сделать ряд выводов. Во-первых, административная ответственность четко интегрирована в систему юридической ответственности. Во-вторых, наиболее тесно административная ответственность взаимодействует с уголовной ответственностью, что требует проведения их дифференциации на законодательном уровне. В-третьих, не отрицая исторические истоки административной ответственности, следует признать, что в настоящее время она обладает спецификой, что не допускает ее поглощения уголовной ответственности. В-четвертых, взаимосвязь административной и уголовной ответственности требует синхронности проведения реформирования данных видов юридической ответственности.

Статья выполнена при поддержке РФФИ, проект № 19-011-00103 А «Юридическая ответственность в правовой системе России: концепция взаимодействия, взаимосвязей и устранения противоречий с иными элементами правовой системы».

Список литературы

1. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности: Монография. М.: РАП, 2008. 324 с.
2. Антонова В.П. Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые «Лазаревские чтения»): К 70-летию Бориса

Михайловича Лазарева // Государство и право. 2000. № 10. С. 13–42.

3. Россинский Б.В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 6–24.

4. Каплунов А.И. Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 4. С. 518–524.

5. Головкин Л.В. Разграничение административной и уголовной ответственности по российскому праву // Lex Russica. 2016. № 1. С. 139–145.

6. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. 144 с.

7. Бахрах Д.Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6. С. 43–50.

8. Россинский Б.В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 38–42.

9. Васильев П.В. Автоматические санкции в российском праве (теория, практика, техника): Монография / Под науч. ред. В.Л. Толстика. М.: Юрлитинформ, 2016. 180 с.

10. Сверчков В.В. Введение в Уголовный кодекс категории уголовного проступка: модернизация

законодательства или сомнительный эксперимент // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44). С. 281–284.

11. Мусаткина А.А. К вопросу о институте административной ответственности // NB: Административное право и практика администрирования. 2015. № 3. С. 30–43.

12. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Вопросы альтернативных административно-правовых санкций в решениях Конституционного Суда РФ // Административное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 1–6.

13. Жеребцов А.Н., Вертинская А.Н. Дифференциация административной ответственности: понятие, критерии, значение // Современное право. 2018. № 9. С. 24–29.

14. Попугаев Ю.И. О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 43–46.

15. Кисин В.Р. Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 12–16.

16. Россинский Б.В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 26–31.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE SYSTEM OF PUBLIC LEGAL RESPONSIBILITY

N.V. Makareyko

Administrative responsibility plays a significant role in maintaining law and order. The development of legislation on administrative offenses should lead to the resolution of accumulated internal and external contradictions. There is a need to search for and legislatively consolidate the relations that exist between administrative responsibility and other types of legal responsibility.

Keywords: legal liability, administrative responsibility, administrative offenses, criminal liability, crime.

References

1. Vitruk N.V. Obshchaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti: Monografiya. M.: RAP, 2008. 324 s.

2. Antonova V.P. Administrativnaya otvetstvennost' i problemy administrativnogo prava (Chetvertye «Lazarevskie chteniya»): K 70-letiyu Borisa Mihajlovicha Lazareva // Gosudarstvo i pravo. 2000. № 10. S. 13–42.

3. Rossinskij B.V. Razmyshleniya o gosudarstvennom upravlenii i administrativnoj otvetstvennosti // Administrativnoe pravo i process. 2016. № 5. S. 6–24.

4. Kaplunov A.I. Administrativnaya otvetstvennost' kak forma administrativnogo prinuzhdeniya // Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie. 2019. T. 16. № 4. S. 518–524.

5. Golovko L.V. Razgranichenie administrativnoj i ugovolnoj otvetstvennosti po rossijskomu pravu // Lex Russica. 2016. № 1. S. 139–145.

6. Shergin A.P. Administrativnaya yurisdiksiya. M.: Yurid. lit., 1979. 144 s.

7. Bahrah D.N. Disciplinarno-pravovoe prinuzhdenie v Rossijskoj Federacii // Gosudarstvo i pravo. 2006. № 6. S. 43–50.

8. Rossinskij B.V. Nekotorye problemy i perspektivy razvitiya administrativnoj otvetstvennosti // Administrativnoe pravo i process. 2017. № 6. S. 38–42.

9. Vasil'ev P.V. Avtomaticheskie sankcii v rossijskom prave (teoriya, praktika, tekhnika): Monografiya / Pod nauch. red. V.L. Tolstika. M.: Yurilitinform, 2016. 180 s.

10. Sverchkov V.V. Vvedenie v Ugolovnyj kodeks kategorii ugovolnogo prostupka: modernizaciya zakonodatel'stva ili somnitel'nyj eksperiment // Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. 2018. № 4 (44). S. 281–284.

11. Musatkina A.A. K voprosu o institute administrativnoj otvetstvennosti // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. 2015. № 3. S. 30–43.

12. Lipinskij D.A., Musatkina A.A. Voprosy alternativnyh administrativno-pravovyh sankcij v resheniyah Konstitucionnogo Suda RF // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2017. № 7. S. 1–6.

13. Zherebcov A.N., Vertinskaya A.N. Differenciaciya administrativnoj otvetstvennosti: ponyatie, kriterii, znachenie // Sovremennoe pravo. 2018. № 9. S. 24–29.

14. Popugaev Yu.I. O neobходимosti differenciacii razmerov administrativnyh i analogichnyh ugovolnyh nakazaniy s uchetom stepeni obshchestvennoj opasnosti deyanij // Administrativnoe pravo i process. 2014. № 2. S. 43–46.

15. Kisin V.R. Sostoyanie granicy mezhdru admi-

nistrativnoj i ugovolnoj otvetstvennost'yu // Administrativnoe pravo i process. 2016. № 7. S. 12–16.

16. Rossinskij B.V. O polnomochiyah Rossijskoj Federacii i sub"ektov Rossijskoj Federacii v oblasti ustanovleniya administrativnoj otvetstvennosti // Administrativnoe pravo i process. 2015. № 6. S. 26–31.