

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК
Заведующий кафедрой
(доктор юридических наук, профессор)


Винниченко О.Ю.

08.12 2022г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАКАЗАНИЯ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ОСОБЕННОСТИ
ИСПОЛНЕНИЯ.**

Выполнил работу
студент 3 курса
заочной формы
обучения



Казымлы Ниджат
Магеррам оглы

Научный руководитель
(Доцент кафедры, канд.юрид.наук)



Пономарева Елена
Владимировна

Рецензент
(Адъюнкт кафедры правовой подготовки
сотрудников ОВД России ТИПК МВД
России Следователь следственного
управления УМВД России по г.
Нижневартовску)



Князева Анна
Андреевна

Тюмень
2022

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	2
ГЛАВА. 1. ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ.....	5
1.1. История института административных наказаний в отечественном праве	5
1.2. Административное наказание: сущность, признаки и цели.....	9
ГЛАВА 2. СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	16
2.1. Система административных наказаний: критерии построения и значение для института административной ответственности.....	16
2.2. Административные наказания: критерии и содержание классификаций	21
ГЛАВА 3. НАЗНАЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ	29
3.1. Законодательное регулирование назначения административных наказаний .	29
3.2. Проблемы назначения административного наказания в случае множественности административных правонарушений.....	38
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	46
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ.....	49

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что отечественное административное законодательство претерпевает существенные изменения. В будущем также ожидаются изменения, о чём свидетельствует наличие большого числа законопроектов и предложений. В качестве примера можно привести проект нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, который разработан Министерством юстиции в 2020 г. [45]. Этот и другие подобные документы говорят о том, что среди исследователей и практиков существует явный запрос на совершенствование административного законодательства, в том числе – института административных наказаний.

Нередко высказываются идеи о том, что указанный институт должен стать более системным, последовательным и эффективным [27]. В частности, вышеназванный проект КоАП РФ содержит предложение о том, что приостановление деятельности должно быть исключено из системы наказаний и превратиться в процессуальную меру обеспечения.

С одной стороны, изменения объективно необходимы, потому что видоизменяются общественные отношения, особенно в административной сфере. С другой стороны, необходимо обеспечить стабильность законодательства, равно как и выработанных исследователями идей и положений, ставших основной административного права как науки. Это касается целей административного наказания, видов, системы, порядка назначения и других важных аспектов. Вместе с тем даже незыблемые на первый взгляд положения вызывают споры. Например, о функциях административной ответственности: в законодательстве не говорится о функциях правового воспитания, исправления и др.

Следовательно, необходимо всестороннее и глубокое исследование института административного наказания в отечественном праве, чтобы предложить пути его совершенствования, которые будут отвечать потребностям практиков, исследователей, государства и общества. Представляется, исследование такого сложного института должно исходить из того, что оно представляет собой в первую

очередь систему различных видов административных наказаний, которые и по отдельности, и в совокупности должны преследовать цели, задачи, соответствовать принципам данного института, а также гармонично существовать с уголовными наказаниями и другими мерами юридической ответственности из других отраслей права.

Степень научной разработанности темы исследования. Следует констатировать, что административные наказания относительно редко становятся предметом фундаментальных исследований со стороны учёных-юристов. Тем не менее, стоит отметить докторские диссертации И.В. Максимова (2004 г.) и Н.А. Корсаковой (2011 г.), посвящённые данной теме. Также нужно отметить, что отдельные аспекты института административного наказания, в том числе проблемные, изучаются целым рядом исследователей, среди которых: Г.А. Кузьмичева, В.Р. Кисин, Д.А. Липинский, А.В. Малько, И.В. Максимов, А.А. Мусаткина, Ю.И. Попугаев и др.

Нельзя не отметить, что в КоАП РФ часто вносятся изменения, в том числе в систему и правила назначения административных наказаний. Это, несомненно, делает многие научные труды менее актуальными и, соответственно, вынуждает по-новому взглянуть на исследуемые общественные отношения.

Объект исследования – это общественные отношения, которые возникают по поводу назначения административного наказания и раскрывают особенности данного института. **Предметом исследования** выступают нормы административного права, которые регулируют административные наказания (закрепляют их виды, правила назначения, сложения, замены и т.п.). Такие нормы содержатся, в первую очередь, в Конституции РФ, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), в федеральных законах о внесении изменений в КоАП РФ и в других нормативных-правовых актах. Кроме того, к предмету исследования относятся существующая судебная практика по рассмотрению дел о привлечении к административной ответственности.

Цель исследования – определить понятие, сущность и признаки административных наказаний, а также разработать и обосновать пути развития административных наказаний.

Задачи исследования:

1. Рассмотреть вопрос становления правовых основ регламентации административных наказаний в России;
2. Исследовать понятие, признаки и цели административных наказаний;
3. Охарактеризовать систему административных наказаний: понятие, признаки и административно-правовое значение;
4. Рассмотреть различные варианты классификации административных наказаний: основания и содержание;
5. Проанализировать общие правила назначения административных наказаний физическим и юридическим лицам;
6. Исследовать правила назначения административных наказаний при множественности административных правонарушений.

Методология исследования охватывается общенаучными и специальными методами юридической науки. Были использованы методы диалектики, анализа и синтеза, методы социологии и статистики, а также методы юридического анализа, сравнительно-правового исследования, а также историко-правовой методы.

Структура исследования включает: введение, три главы, заключение и список используемой литературы и источников. Первая глава посвящена анализу административных наказаний с исторической точки зрения, а также сущности и признакам данного института. Вторая глава посвящена системе административных наказаний, представленной в КоАП РФ. Третья глава посвящена проблемным аспектам, связанным с назначением административных наказаний (в частности, при множественности правонарушений).

ГЛАВА. 1. ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ

1.1. История института административных наказаний в отечественном праве

Исследователи административного права предлагают различные подходы к определению понятия «административное наказание», на основе которого строятся исследования данного института. В общем виде под ним предлагается понимать реакцию государства, которая направлена на субъект, нарушивший предписания закона.

В отличие от категории «уголовное наказание», административное меньше изучается в юридической науке, что обусловлено историческим развитием административного права как отрасли и науки. Потому что административные и уголовные наказания длительное время не разграничивались, составляя, по сути, единый институт. Это же касается уголовного и административного права в целом.

Исследователи наиболее часто указывают на то, что в середине 19 в. можно говорить о возникновении административного права как самостоятельной отрасли. Одна из причин – рецепция европейского полицейского права в Российской Империи.

Перед тем, как административное право проявилось в виде законодательных предписаний, отечественные исследователи предприняли попытки осмыслить его основы.

Как отмечает А.Н. Жеребцов, в учебном пособии по административному праву В.В. Ивановского, датированного началом XX в., согласно которому начало развития науки административного права связано с выходом в 1840 г. научной работы «Основание государственного благоустройства с применением к Российским Законом». Автором данной работы являлся профессор Преображенского университета Н. Рождественский.

В последующем по истечении более чем 30 лет появились первые отечественные труды по полицейскому праву: И. Андреевского, И. Тарасова (в 1873-1874 гг.), В.В. Ивановского, П. Шеймнина, Э. Берендтса, В. Дерюжинского, Н. Беляевского (1900-1910 гг.) [1, с. 126-127]. Основные категории науки административного права к концу существования Российской Империи, в целом, были разработаны [18, с. 118].

Ещё одна причина возникновения административного права и вслед за ним института административного наказания – это социальные, экономические и политические изменения в России. Так, из-за Революции 1905-1907 гг. люди получили более широкий объём прав и свобод, которые стали гарантироваться на законодательном уровне.

Происходит важное изменение – полицейское право трансформируется в административное, т.е. становится ближе к тому, которое существует сейчас. В частности, уменьшается перечень полномочий управляющих субъектов в отношении управляемых, а также урезается усмотрение первых при принятии решений.

Обозначенные условия стали предпосылками для того, чтобы сформировался институт административных наказаний. Однако он не сразу стал системой. Сперва были предусмотрены отдельные виды наказаний. Например, официальное предупреждение, которое, как отмечается исследователями, носило характер административно-правовой меры. Потому что оно выносилось, когда субъект совершал незначительный проступок, а не преступление. Вместе с тем оно не сразу получило законодательное закрепление, а правоприменителями использовалось прежде всего как профилактическую меру.

В свою очередь, в 1845 г. было принято Уложение о наказаниях уголовных и исправительных в котором была закреплена такая мера воздействия, как «публичный выговор» [6, с. 210].

Публичный выговор следует рассматривать как разновидность предупреждения. Она была закреплена и в советском законодательстве, однако не сразу – в 1931 г. [20, с. 665].

Публичный выговор теперь связывался с юридической ответственностью, потому что был урегулирован тем же актом, что и ссылка и расстрел, предусматривал процессуальный порядок для его назначения. Можно утверждать, что данное наказание являлось наиболее мягким и гуманным, и поэтому был распространён в административной сфере.

По этому поводу А.Б. Агапов отмечает следующее: «для большинства аполитичных и идеологически апатичных обывателей понадобилась превентивная мера одновременно и профилактики нарушений и устрашения нарушителей порядка и общественного спокойствия» [1, с. 118-119].

Отмечается, что рассматриваемое наказание можно считать административным из-за оснований его применения – совершение незначительных правонарушений, среди которых сквернословие, бродяжничество, распитие спиртного в публичных местах и т.п.

Важно подчеркнуть, что административные наказания возникли в советском праве как менее суровые альтернативы уголовным наказаниям, которые были явно слишком строгими за значительную часть правонарушений, особенно в бытовой сфере.

Наряду с предупреждением был предусмотрен штраф, однако и он являлся слишком обременительным для многих лиц (например, для живших в сельской местности). Поэтому предупреждение оставалось, по сути, единственным видом административного наказания на этапе становления советского права.

С развитием права закономерно возникла необходимость более чёткого разграничения между уголовным и административным правом, в особенности санкций, предусмотренных этими отраслями права. Возник вопрос о том, как следует отграничить разные виды юридической ответственности.

В 1922 г. был принят УК РСФСР, где впервые в качестве отдельных категорий упоминались и преступления, и административные правонарушения. Однако многие меры, известные текущему УК РФ и КоАП РФ, в нём не упоминались либо имели другой вид.

Например, арест был введён как наказание лишь в 1941 г. как альтернатива

лишению свободы. Одинаковые во многом меры (обе связаны с изоляцией человека от общества) позволили более гибко реагировать на совершённые правонарушения: во время Великой Отечественной войны возникла потребность ускоренного привлечения к ответственности и применения наказания, чего нельзя было сделать с лишением свободы. Поэтому был введён арест [6, с. 212]. Арест как мера административного наказания была введена Указом президиума ВС СССР от 22.06.1941 г. «О военном положении» [1, с. 119].

В отличие от лишения свободы, арест имел существенно меньшую продолжительность – до 6 месяцев. Также был установлен специфический круг оснований для его применения – неисполнение требований военной администрации, нарушение общественного порядка, уклонение от трудовой повинности и др. При этом арест мог быть применён только там, где было введено военное положение.

Следовательно, изначально арест носил временный характер и был ограничен по территории применения. В этой связи можно утверждать, что как административное наказание арест имел специфическую цель – обеспечить административный режим в период военного времени, т.е. он носил исключительный характер.

Однако после завершения Великой Отечественной войны советский законодатель сохранил арест, потому что данное наказание подходило для того, чтобы охранять общественный порядок и безопасность [58, с. 35]. Теперь арест применялся при мелком хулиганстве (ст. 158 КоАП РСФСР 1984 г.) и неповиновении законным требованиям сотрудника милиции (ст. 165) [28]. Интересно отметить, что в КоАП РФ 2001 года [27] административный арест уже был предусмотрен за 11 составов правонарушений.

Ещё одно важное нововведение – административное законодательство стало классифицировать наказания на основные и дополнительные, что сохранилось в текущем КоАП РФ. То есть сложилась система административных наказаний (ст. 25 КоАП РСФСР).

Таким образом, административное наказание можно рассматривать

исторически сложившийся институт, обособленный от уголовного наказания и других мер юридической ответственности. Становление данного института произошло относительно недавно (значительно позже, чем уголовного наказания) и связано, во-первых, с трансформацией полицейского права в административное под влиянием общей гуманизации права в России и, во-вторых, с недостаточностью уголовно-правовых мер для обеспечения общественного порядка и охраны общества от наименее серьезных правонарушений.

1.2. Административное наказание: сущность, признаки и цели

Ранее отмечалось, что нет единого подхода к определению понятия «административное наказание». То же самое касается более широкого определения – «наказание», потому что в каждой отрасли права, где есть нормы-санкции, исследователи по-своему подходят к данному понятию. Однако единым для всех отраслей права является то, что наказание рассматривается с точки зрения негативных последствий, которые претерпеваются лицом, нарушившим правовые предписания.

По мнению Д.А. Липинского, крайне важно, исследуя сущность и признаки категории «административное наказание», согласовать её с юридическим наказанием [31, с. 24-25].

С этим следует согласиться, чтобы гарантировать единство института юридического наказания, который находит своё проявление не только в административном, но и в уголовном, гражданском и других отраслях права. Поэтому нужно обратиться к исследованиям общей теории права. Так, А.В. Малько предлагает рассматривать наказание как «особое средство правового ограничения, применяемое в особом процессуальном порядке за совершение правонарушения на

одной из стадий реализации юридической ответственности в целях общего и специального предупреждения, а также в целях исправления правонарушителя» [35, с. 20].

Как видно из приведённого понятия, наказание рассматривается в качестве правоограничительного средства. Думается, подобный подход недостаточно конкретный, потому что охватывает и другие меры, наказаниями не являющимися. То же самое касается признака «специального юридического порядка», потому что существуют санкции, где подобного порядка нет. Например, пеня в гражданском праве. Следовательно, правоограничение не всегда связано с особым юридическим порядком, а может применяться и исполняться добровольно участниками соответствующих правовых отношений.

Также следует отметить, что в общей теории права указывается на цель наказания как неотъемлемый признак. Нужно согласиться с тем, что данный признак крайне важен. Однако сами цели вызывают вопросы. В частности, в указанном выше понятии игнорируются цели восстановления социальной справедливости и кары. При этом законодательство подразумевает их. Так, в соответствии с ст. 4.7 КоАП РФ, когда рассматривается дело об административном правонарушении, должны быть решены вопросы, связанные с возмещением ущерба. Представляется, в данной норме раскрывается такая цель наказания, как восстановление справедливости.

Кроме того, на неполноту определения наказания в общей теории права указывает и то, что для каждой отрасли оно приобретает свои специфические, родовые признаки. Так, для административного наказания свойственны следующие признаки:

- наказание является мерой юридической ответственности;
- применение возможно через использование определённой процедуры;
- содержание заключается в претерпевании виновным лицом ограничений правового и личного характера;
- основанием является совершение уполномоченным должностным лицом действия связанного с применением нормы права;

– целью могут быть: общая и частная превенция, восстановление общественных отношений, воспитание правонарушителей, а также кара.

В соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, наказание – это «установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

Нужно подчеркнуть, что в законе содержатся ограничения, касающиеся содержания административного наказания. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ, оно не должно преследовать такие цели, как причинение страданий, умаление репутации, унижение человеческого достоинства и т.п. С одной стороны, любое наказание так или иначе может, например, навредить репутации юридического лица (сам факт привлечения к административной ответственности). С другой стороны, любое предусмотренное в КоАП РФ наказание преследует иные цели, а возможное умаление репутации или иное негативное последствие, о котором идёт речь в упомянутой выше норме, – это вторичное последствие.

Интересно обратить внимание на то, что в советском законодательстве цели наказания рассматривались по-другому. Так, в КоАП РФ 1984 г. в качестве таковой называл воспитание лица и предупреждение новых правонарушений. Следовательно, основными целями являлись исправление правонарушителя и превенция правонарушений.

Некоторые исследователи полагают, что нужно использовать не понятие «наказание», а «взыскание» применительно к административному праву. Это объясняется тем, что для наказания всегда характерна цель кары, что для КоАП РФ не характерно [5, с. 41].

Подобная точка зрения имеет недостаток – взыскание наряду с наказанием выступает в качестве меры юридического воздействия. Взыскание означает, что компенсируется причинённый вред. В случае назначения штрафа действительно имеет место взыскание. Но не все наказания, предусмотренные КоАП РФ, предусматривают взыскание (например, предупреждение). Следовательно, понятие «наказание» является более точным для административного права.

В науке административного права существуют и другие подходы, когда речь идёт об определении понятия «административное наказание». Следует привести наиболее распространённые среди них:

1) административное наказание рассматривается как мера государственного принуждения [23, с. 36];

2) как реакция со стороны государства на совершённое нарушение норм права [58, с. 102];

3) как отрицательная оценка государством поведения участника правоотношений [38, с. 294];

4) оно заключается в каре и в причинении виновному лицу предусмотренных в законе страданий и лишений [51, с. 5-7].

На основании вышесказанного можно определить сущность и признаки административного наказания следующим образом:

1) административное наказание – это мера административной ответственности, которая проявляется в различных видах наказания. При этом каждое наказание имеет свои качественные и количественные характеристики, чтобы более соответствовать степени опасности и характеру совершённого правонарушения. В случае штрафа количественной характеристикой является его размер, а в случае ареста – его продолжительность;

2) несмотря на то, что административные наказания не такие суровые, как уголовные, они всё равно преследуют цель кары;

3) чтобы обеспечить системность исследуемого института, административные наказания урегулированы преимущественно на федеральном уровне (в КоАП РФ), а также на региональном уровне;

4) основание для назначения наказания – это факт совершения административного правонарушения;

5) основание для реализации наказания – это принятие и вступление в законную силу правоприменительного акта, который имеет индивидуальное действие и ненормативный характер;

б) влечёт за собой особое правовое последствие – лицо считается подвергнутым административному наказанию, что является временным правовым статусом.

Административное наказание применяется на основании акта применения права, например, решения суда или должностного лица, которое уполномочена на рассмотрение дела об административном правонарушении. Такое решение может содержаться как в самом протоколе об административном правонарушении (в случаях, когда вынесение постановления не является обязательным), так и в ином акте – в постановлении компетентного органа.

Как отмечалось ранее, административные наказания имеют специфические основания для применения – совершение административного правонарушения, которое закреплено в законодательстве (не только в КоАП РФ, но и в иных нормативно-правовых актах).

Следовательно, для регулирования института административных наказаний предусмотрена система нормативно-правовых актов, которые могут быть поделены на федеральные и региональные.

На федеральном уровне нужно отметить прежде всего Конституцию России, где предусмотрены как основы судебной системы, так и возможность региональных органов власти регулировать отношения, связанные с административной ответственностью, путём делегирования соответствующих полномочий со стороны федеральной власти.

В свою очередь, КоАП РФ конкретизирует базовые положения института юридической ответственности для административно-правовой сферы и содержит целый ряд составов административных правонарушений, действуя на территории всей страны [33, 34]. В частности, именно в КоАП РФ дано понятие административного наказания, его виды, порядок назначения, смягчающие и отягчающие обстоятельства и др.

На региональном уровне принимаются кодексы об административных правонарушениях, которые действуют на территории отдельного взятого субъекта

РФ. В них закрепляются отдельные составы административных правонарушений, которых нет в КоАП РФ, и санкции за их совершение.

Следовательно, институт административного наказания крайне тесно связан как с конституционным законодательством, где установлены основы юридической ответственности, так и с региональным законодательством, которое устанавливает основания для применения наказаний в виде специфических составов правонарушений. Поэтому для его развития крайне важно, чтобы основы института были согласованы между отраслями права и уровнями законодательства.

В этой связи важно исследовать проблему, связанную с карательным потенциалом административного наказания. Потому что от этого напрямую зависит, какие новые виды наказаний могут быть включены в КоАП РФ в будущем, а также какие именно наказания будут предусматриваться за то или иное правонарушение. Сущность и содержание кары наказания не имеет единой точки зрения среди исследователей. Так, одна часть учёных полагает, что она должна быть целью административного наказания [24, с. 18, 35; с. 101-107], в то время как другая, напротив, отрицает подобную точку зрения [16, с. 43]. Причём наказание как кару рассматривают не только в юридической, но и в философской литературе [59, с. 116], а также в религиозной литературе [8, с. 44-57, 24, с. 22].

Противников кары как цели наказания настораживает то обстоятельство, что кара на протяжении длительного исторического промежутка времени ассоциировалась с жестокостью применяемой санкции и жесткостью её реализации. Термина «кара», «карательный» в большей степени имеют негативную смысловую нагрузку. Однако существует и понимание кары как справедливого воздействия на виновное лицо, что также предполагает объективность и соразмерность, кара не обязательно сопровождается страданием, однако, это не исключается [16, с. 24].

Таким образом, предлагается рассматривать административное наказание как один из видов негативной реакции со стороны государства, следующей за совершение лицом административного правонарушения. Само административное наказание состоит в каких-либо последствиях имущественного или иного

характера, которые претерпеваются таким лицом. Представляется, административное наказание должно преследовать те же цели, что и иные юридические наказания: превенция, восстановление социальной справедливости и даже кара. Однако последняя должна быть выражена в наименьшей степени, и приоритет должен отдаваться первым двум из названных целей. В противном случае существует риск того, что административное наказание по содержанию будет таким же суровым, как и уголовное наказание, что нарушит принцип справедливости наказания, а также системность законодательства.

ГЛАВА 2. СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Система административных наказаний: критерии построения и значение для института административной ответственности

Перечень видов административных наказаний раскрывается в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ. При этом данный перечень периодически обновляется: если изначально было предусмотрено 8 видов административных наказаний, то сейчас их стало 10.

Как правило, введение нового или исключение вида наказания ведёт к тому, что нарушается система административных наказаний. Так, в 2005 г. список наказаний расширился за счёт включения административного приостановления деятельности [10, с. 121-122]. Исследователи по-разному расценили подобное нововведение. С одной стороны, оно было встречено положительно, потому что назрела необходимость охраны общественных отношений от нарушений, совершаемых юридическими лицами, более радикальным путём, нежели штраф. С этой точки зрения новое наказание оправдало себя.

С другой стороны, подобная тенденция частых законодательных изменений закономерно потребовала выработку новой правоприменительной практики, из-за чего первое время существования данного наказания имела место противоречивая практика. Как следствие, временно нарушилась системность административных наказаний.

При этом нужно подчеркнуть, что в уже упомянутой ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ наказания расположены в определённой последовательности – от менее строгого к более строгому. Однако введение новых видов наказания нарушило этот принцип, из-за чего отдельные исследователи предлагают изменить порядок. Например, И.В. Максимов считает, что перечень наказаний по степени суровости должен выглядеть следующим образом:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;

- 3) возмездное изъятие орудия или предмета административного правонарушения;
- 4) конфискация орудия или предмета административного правонарушения;
- 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 6) дисквалификация;
- 7) административное выдворение за пределы страны иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 8) административный арест [38, с. 21].

Однако приведённый перечень предложен до последних изменений, и 2 вида наказания в нём не учтены. Поэтому предлагается рассматривать административное приостановление деятельности как наказание, по степени суровости находящееся между лишением права и дисквалификацией. Что касается запрета посещать официальные спортивные соревнования (п. 11 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ), то его можно расположить перед лишением права.

Также вызывает вопросы исключение отдельных видов административных наказаний. Так, сейчас отсутствует такое наказание, как исправительные работы, предусмотренный ранее в ст. 31 КоАП РСФСР. Это нужно поддержать, потому что исправительные работы, во-первых, предусмотрены в УК РФ. Во-вторых, они имели низкую эффективность. По мнению В.В. Игнатенко, они не достигали целей административного наказания [19, с. 85].

Нужно подчеркнуть, что содержание некоторых видов административных наказаний также изменилось, что тоже говорит о нарушении системности законодательства, заложенного в ст. 24 КоАП РСФСР. Поэтому каждое из таких наказаний следует рассмотреть подробнее.

Очевидно, что наименее суровым является предупреждение (ст. 3.4 КоАП РФ). Если ранее оно могло применяться в устной форме наряду с письменной, то сейчас допускается только последняя форма. При этом устное замечание осталось, но не как наказание, а как мера, которая применяется при малозначительности правонарушения по правилам ст. 2.9 КоАП РФ.

Б.В. Дрейшев считает, что «предупреждение как вид административного наказания может быть применено только при соблюдении следующих обстоятельств: совершении административного правонарушения впервые; незначительности; положительной характеристики личности правонарушителя; случаев, когда минимальный размер штрафа, предусмотренного альтернативной санкцией, не соответствует содеянному и имущественному положению правонарушителя; наличия смягчающих и отсутствия отягчающих ответственность обстоятельств» [58, с. 74-75].

В ст. 4.1.1 КоАП РФ предусмотрено правило, по которому предупреждение может стать заменой штрафа. Для этого нужно, чтобы соблюдался ряд условий. Так, правонарушение должно быть совершено впервые, причём особым субъектом – юридическим лицом или его работником. Вместе с тем есть составы, за совершение которых такая замена не допускается.

С одной стороны, наличие указанной нормы усиливает системность административных наказаний, делая их, по сути, заменяемыми, если есть основания для назначения более мягкого. С другой стороны, само правило имеет недостатки. Дело в том, что буквальное толкование приводит к выводу о том, что рассматриваемое правило не распространяется на ИП, являющихся крупными предпринимателями (согласно классификации, изложенной в законодательстве о поддержке предпринимательства). Однако к юридическим лицам такое правило применяется. Представляется, данный законодательный пробел нарушает принцип справедливости.

Помимо оснований, указанных в ст. 4.1.1 КоАП РФ для назначения предупреждения, обстоятельства правонарушения также должны соответствовать требованиям ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ, в которой говорится об основаниях назначения предупреждения: «предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия народов России, безопасности государства, угрозы чрезвычайных

ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба» [43].

Думается, приведённые дополнения охватывает крайне незначительно число случаев, из-за чего небольшая доля субъектов, указанных в ст. 4.1.1 КоАП РФ, имеют возможность добиться замены штрафа на предупреждение. Потому что небольшая часть из них соответствуют всем критериям, изложенным в норме. Следовательно, приоритетным наказанием так и остаётся административный штраф, который может быть слишком суровым, особенно для ИП и субъектов малого предпринимательства.

Об этом свидетельствует и то, что наиболее часто наказанием за административные правонарушения является штраф, представляющий собой денежное взыскание. Очевидно, что штраф влечёт за собой ограничение имущественных интересов правонарушителя, что, как считают многие исследователи, наиболее эффективно для целей административного наказания. Поэтому подавляющая часть составов Особенной части КоАП РФ предусматривает именно штраф [54, с. 85].

Также существенным потенциалом обладает такой вид административного наказания как возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.6 КоАП РФ). Эта мера применялась в отношении лиц, нарушающих порядок пользования определенным имуществом. Например, возмездное изъятие транспортного средства могло быть применено при отсутствии прав на управление транспортным средством определенного вида [56, с. 85].

Лишение специального права физического лица – это ещё одно наказание, которое претерпело изменения. В частности, изменился круг прав, которых может быть лишён правонарушитель. Из толкования ст.ст. 32.5-32.7 КоАП РФ следует, что данное наказание охватывает преимущественно права, которые связаны с управлением транспортом или оборудованием, а также осуществлением какой-либо деятельности, требующей разрешения. Например, права на охоту [62, с. 27].

Для физического лица наиболее суровым является административный арест (ст. 3.9 КоАП РФ). Поэтому оно применяется при совершении самых опасных правонарушений. Содержание данного наказания заключается в том, что лицо временно изолируется от общества (до 15 суток по общему правилу). Оно сильно похоже на уголовный арест (ст. 54 УК РФ), который строже, потому что имеет более продолжительный срок – от 1 до 6 месяцев.

Ещё одно достаточно суровое наказание для физического лица – это административное выдворение. Оно состоит в том, что иностранец либо лицо, которое не имеет гражданства, самостоятельно или принудительно перемещается за пределы страны (ст. 3.10 КоАП РФ). В отличие от других рассматриваемых наказаний, оно ближе всего к тому, что было предусмотрено в КоАП РСФСР (ст. 32.1) [25, с. 55].

Дисквалификация – это новый для российского права вид административного наказания, не известный ранее советскому законодательству. Отмечается, что причина его введения в КоАП РФ – это становление и развитие в стране рыночных экономических отношений. Следовательно, возникла необходимость в новых мерах для регулирования отношений с участием юридических лиц, особенно занимающихся коммерческой деятельностью.

Аналогичная ситуация с административным приостановлением деятельности, которое состоит в том, что предприниматели и юридические лица должны временно прекратить свою деятельность.

Таким образом, КоАП РФ изначально стремился к закреплению видов административных наказаний на основании принципа системности – от менее строгого к более суровому. Однако изменение содержания наказаний, а также введение новых видов нарушили данный принцип, из-за чего ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ представляет собой перечень, лишённый строгой последовательности и системности. Тем не менее, в разных нормах КоАП РФ проявляется системность: возможность замены штрафа на предупреждение, т.е. на менее строгое наказание; виды наказаний, как правило, соответствуют степени опасности правонарушения; новые виды административных наказаний восполняют пробелы, возникшие из-за

развития общественных отношений и необходимости по-новому охранять их; и т.д. Следовательно, институт административных наказаний в текущем виде в целом является упорядоченным и системным.

2.2. Административные наказания: критерии и содержание классификаций

Законодательное регулирование классификации административных наказаний представлено незначительным нормативным материалом. Речь идёт о единственной законодательной классификации наказаний, в соответствии со ст. 3.3 КоАП РФ, в соответствии с которой административные наказания делятся на основные и дополнительные.

Что касается научных воззрений, то система и виды административных наказаний являются устоявшимися на протяжении уже нескольких десятилетий за незначительным исключением, в вопросе их классификации отсутствует заметная научная дискуссия. Большинство ученых придерживаются одного из распространенных подходов, касающихся классификации подобных мер административно-правового воздействия.

А.В. Шевцов указывает, что «основными являются административные наказания, которые не могут назначаться в дополнение к другим: предупреждение, административный штраф, лишение специального права, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы»[56, с. 36].

Иными словами, установлена взаимоисключаемость наказаний, отнесенных к перечню основных. Так, например, если будет назначен административный арест, то в дополнение или одновременно с ним не может быть назначен административный штраф (за совершение одного правонарушения). Невозможность применения в качестве дополнительных

обусловлена их строгостью в сравнении с дополнительными, обратная ситуация будет являться чрезмерным воздействием на правонарушителя.

В свою очередь, дополнительные наказания источнике определены как те, «которые могут назначаться как самостоятельно, так и присоединяться к основным наказаниям, усиливая потенциал их воздействия. То есть санкцией за административное правонарушение может быть основное, либо основное и дополнительное наказание. При этом 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» [53, с. 36].

Указанное определение, а также анализ положений КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что дополнительные административные наказания по своей сути призваны максимально индивидуализировать ответственность за совершение правонарушения и оптимизировать исправительное воздействие на личность правонарушителя.

Также важно отметить, что «дополнительные» наказания могут быть и основными. В связи с этим, более точным будет их характеристика как наказания двойственного характера. Дополнительные наказания призваны усилить эффект применения санкции за совершение административного правонарушения посредством её индивидуализации и усиления правового репрессивного воздействия на субъект правонарушения.

Что касается критерия разграничения, то в качестве такового необходимо указать «возможность назначения в качестве дополнительной санкции к основной санкции назначаемой за совершение правонарушения». Такая формулировка связана с тем, что дополнительные санкции могут быть применены в качестве основных, а основные в качестве дополнительных – нет.

Как уже отмечалось, это единственная легальная классификация административных наказаний. Все другие классификации прямо не основаны на нормах КоАП РФ.

Так, Д.Н. Бахрах отмечает, что «в зависимости от того, кем, в каком

порядке применяются наказания, их можно поделить на применяемые в административном и в судебном порядке. Предупреждения и штрафы применяются в любом порядке, а все остальные наказания - только в судебном. Субъекты публичной административной власти вправе только предупреждать и штрафовать правонарушителей» [9, с. 29]. Это обусловлено, прежде всего, строгостью других санкций, таких, как приостановление деятельности, лишение специального права, административного ареста. Действует презумпция того, что судебная процедура в большей степени создаёт условия для непредвзятого разбирательства и справедливого решения. К тому же административные органы в большинстве случаев наделены полномочиями по привлечению к административной ответственности в тех сферах общественных отношений, за которые они отвечают, а значит являются заинтересованными в достижении результата своей деятельности, что, в отдельных случаях может трансформироваться в предвзятое отношение к правонарушителю.

Предложенная классификация дополняется С.В. Василевич, который среди административных органов выделяет не только органы исполнительной власти ответственные за определённые сферы общественных отношений, но и такие относительно-нейтральные субъекты, как МВД, прокуратура, а также другие органы смешанного характера, например, административные комиссии [12, с. 217-222].

Далее, как отмечает Д.Н. Бахрах, можно выделить следующую классификацию: «за совершение правонарушения к гражданам и должностным лицам могут применяться все административные наказания, кроме приостановления деятельности. А юридическим лицам не могут быть назначены лишения специальных прав, дисквалификация, административный арест и выдворение за пределы страны» [9, с. 9].

На первый взгляд такая классификация административных наказаний весьма скудна, но она имеет под собой значительный фундамент. Как известно, в административном законодательстве РФ допускается привлечение к административной ответственности юридического лица. Пока что фактически,

специальным наказанием присущим исключительно юридическому лицу является административное приостановление деятельности.

При этом, предлагаемую классификацию можно расширить, указав в качестве критерия возможность применения наказания в зависимости от специфических черт правонарушителя. Например, к иностранным гражданам может быть применено административное выдворение, существуют наказания, которые по своей специфике не могут быть применены к гражданам (например, приостановление деятельности), или к юридическим лицам (лишение специального права и т.п.). Такую классификацию условно можно назвать классификацией по критерию субъекта, привлекаемого к административной ответственности, когда субъекту обладающими определёнными свойствами могут быть назначены специфические виды административных наказаний.

Также Д.Н. Бахрах осуществляет классификацию санкций на чётко-определённые и относительно-определённые [9, с. 10]. Чётко-определённые санкции – это те, размер которых изначально определён, и отсутствует возможность выбора в размере такой санкции. В случае с относительно-определёнными санкциями, закон устанавливает их минимальный и максимальный порог, а конкретный размер (мера) наказания уже определяется в соответствии с требованиями закона.

Также, Д.Н. Бахрах выделяет следующие виды административных санкций «в системе административных санкций можно различать меры психического, имущественного (штраф, конфискация, возмездное изъятие), физического (арест, выдворение) и организационного (дисквалификация) воздействия. Что касается лишения прав, то оно является имущественной санкцией, если назначается собственнику, временно лишая его права пользования собственным имуществом, и мерой организационного воздействия на шоферов различных организаций, а может быть, и тем, и другим сразу» [9, с. 11]. В таком случае, критерием для классификации выступает характер принудительного воздействия (содержание) наказания.

Однако, в предложенной классификации кроются противоречия. Так,

психическое воздействие является содержанием предупреждения. Однако такое же воздействие несёт в себе применение каждого наказания. Ведь, одним из назначений административного наказания является воспитание, предупреждение новых правонарушений. Т.е. речь идёт именно о воздействии на психику (моральную сторону) правонарушителя. Утверждение о том, что такое воздействие может осуществляться только посредством предупреждения, и не оказывается при административном аресте, выглядит, необоснованным.

Такая классификация допустима, если этот критерий обозначить как преимущественный характер воздействия на правонарушителя. Выделяются 3 группы санкций: «а) морального характера – предупреждение; б) денежные и иные имущественные – штраф и конфискация; в) обращённые на личность нарушителя – исправительные работы, административный арест, лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, административное выдворение» [60, с. 113; 61, с. 72],

Однако позиция относительно перечня имущественных взысканий несколько спорна, поскольку, например, профессор А.Н. Крамник к последним относит также исправительные работы и взыскание стоимости предмета административного правонарушения. В.А. Круглов «исправительные работы относит к лишениям или ограничениям материального характера, хотя исполнение этого вида взыскания является также ограничением личного характера, так как оно отбывается по месту работы физического лица» [21, с. 41]. С такой точкой зрения согласен и С.В. Василевич, который отмечает: «в принципе такую точку зрения можно поддержать, имея все же в виду, что исправительные работы представляют, как меру воздействия на личность правонарушителя, так и меру имущественного характера (в связи с удержаниями из зарплаты)» [12, с.219-220].

Таким образом, действительно, трудно выделить характер «основного» воздействия, которое применяется при исправительных работах, которые, с одной стороны ограничивают личную свободу правонарушителя, обязывают его осуществлять трудовую деятельность, с другой стороны –любая работа и любой

труд может и должен быть оценён с экономической точки зрения, имеет экономический эффект.

Д.А. Гавриленко и А.С. Махов предлагают классификацию по признаку периода воздействия. «в литературе разделяют взыскания на разовые, единовременные (предупреждение, конфискация) и длящиеся, растянутые во времени (например, исправительные работы)» [13, с. 145].

С такой классификацией допустимо согласиться, но с оговорками. Например, предупреждение действительно «разовое» действие, как и штраф. Однако в аспекте исполнения последние носят длящийся характер. После вынесения предупреждения лицо считается подвергнутым административному наказанию определённое время, т.е. акт «предупреждения» продолжает дополнять правовой статус правонарушителя. Что касается штрафа, то срок его исполнения – 60 дней. Правоотношения, связанные с уплатой штрафа или предупреждением, носящие длящийся характер, схожи с исполнением приостановления деятельности.

Также, как отмечает Д.Н. Бахрах, «некоторые административные наказания прекращают противоправные действия прямо или косвенно» [9, с. 7-13]. В данном случае критерием для классификации выступает характер действия применяемой санкции в части достижения желаемого результата. Речь идёт о том, что нормы КоАП РФ, как и любого другого закона, направлены на регулирование общественных отношений. Одна из целей привлечения к ответственности, например, за несвоевременное получение паспортного документа, является побуждение правонарушителя к его получению. Иными словами, по характеру воздействия при решении задач индивидуального воздействия на правонарушителя.

Далее рассмотрим вопрос относительно проблем альтернативных санкций в КоАП РФ. Альтернатива при выборе вида административного наказания предусмотрена, однако сам термин «альтернативное наказание» в законе отсутствует. По мнению А.В. Шевцовой, «в международной практике понятие «альтернативность наказания» понимается в двух значениях. Чаще всего она

ассоциируется с заменой наказаний менее суровыми альтернативными мерами. При этом теоретики права исследуют словосочетание «альтернативность наказания» с точки зрения соотношения административных наказаний друг с другом. Например, в Концепции реформирования законодательства РФ об административных правонарушениях говорится о проблемах «соотношения административных наказаний при альтернативности их назначения» [56, с. 48].

Таким образом, альтернативность наказаний может рассматриваться в двух аспектах. Первый – это возможность замены административного наказания другими мерами воздействия, как правило, профилактического характера. С другой стороны – это проблема альтернативности назначения наказания при выборе из допустимого перечня наказаний в пределах санкции к соответствующей норме. При этом, существует проблема разграничения альтернативных санкций от основных и дополнительных видов наказаний.

Согласно ч. 3 ст. 4.1 КоАП РФ, «...могут быть предусмотрены особенности учета обстоятельств, смягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений» [26]. В отечественном законодательстве альтернативность может быть определена как возможность замены одного наказания на другое.

Несмотря на отсутствие прямого указания, альтернатива при выборе и замене наказания в законодательстве, присутствует. В частности, ст. 4.4.1 КоАП РФ предусматривает замену административного штрафа предупреждением.

Также об альтернативности наказания можно судить исходя из того, что за отдельные виды штрафа допустимо уплатит половину назначенного не позднее 20-ти дней и тогда наказания будет считаться исполненным (ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ).

Кроме этого, альтернативность заключается в возможности назначения административного наказания в размере меньше меньшего предела, санкции предусматривающей соответствующее правонарушение с учётом исключительных обстоятельств (ч. 2.2-2.3 ст. 4.1 КоАП РФ).

Анализ российского и зарубежного опыта в части возможности применения альтернативных видов наказаний за административные правонарушения позволяет сделать вывод о сложившейся системе основных, дополнительных юридических санкций, а также альтернативных им принудительных мер воздействия на правонарушителей. Указанные альтернативные меры выражаются в замене назначенного наказания на менее суровое, не предусмотренное используемой административно-правовой нормой, или в применении к правонарушителям разнообразных принудительных мер административно-правового воздействия, в том числе психолого-педагогического характера» [53, с. 47].

Таким образом, текущее законодательство предполагает деление административных наказаний на дополнительные и основные, что прямо влияет на процесс привлечения к административной ответственности. Данная классификация имеет практическое значение, в отличие от тех, что разработаны в науке административного права: на разовые и длящиеся; психического, имущественного и организационного воздействия; применяемые только к физическим или юридическим лицам; и др.

Думается, названные теоретические классификации также должны влиять на административное законодательство, чтобы обеспечить его системность и сбалансированность. Например, видится целесообразным выделить в рамках КоАП РФ альтернативные виды наказания, т.е. те, которые могут быть заменены на другие (более мягкие) либо назначены ниже низшего предела, чем предусмотрено соответствующей санкцией.

Кроме того, используя такие классификации, можно исследовать институт административных наказаний, выявлять его недостатки. Например, в случае выявления явного преобладания наказаний, применимых только в отношении физических лиц, целесообразно рассмотреть вопрос о том, чтобы расширить перечень наказаний, подходящих и для юридических лиц.

ГЛАВА 3. НАЗНАЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ

3.1. Законодательное регулирование назначения административных наказаний

Общие правила назначения административного наказания предусмотрены ст. 4.2. КоАП РФ. В соответствии с установленными правилами наказание может быть назначено только в пределах санкции соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ или статьи закона субъекта Федерации об административной ответственности. При этом, процедура и правила определения вида и размера наказания предусматривается исключительно КоАП РФ и не может быть изменена законодательством субъектов федерации. Таким образом, существует возможность, в пределах компетенции органов законодательной власти субъекта РФ определять вид и размер наказания относительно «местных» правонарушений субъектом федерации самостоятельно, однако, это не отменяет действие федерального законодательства, а именно КоАП РФ, который устанавливает правила исчисления наказания (общие и специальные), перечень отягчающих и смягчающих обстоятельств и другие правила на этот счёт.

Общее правило назначения наказания определено в ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ, согласно которой «при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность» [26].

Анализ перечисленных в процитированной норме правил назначения наказаний показывает, что фактически законодатель стремится установить правила, при применении которых будет возможно с максимальной точностью индивидуализировать вид и размер наказания. В вопросе индивидуализации административного наказания в науке существуют различные подходы,

дискуссия о правильности, которых не относится к задачам, решаемым в настоящем параграфе. В связи с этим, приведём наиболее распространённое определение индивидуализации административного наказания: «назначение виновному лицу меры наказания, которое в полной мере соответствует его личностным особенностям, а также характеру деяния, которое было им совершено и степени его общественно опасности» [14, с. 212].

А.Н. Вертинская, М.А. Боева и Л.Ю. Понежина отмечают, что «в целом, необходимость персонализации или индивидуализации санкции назначаемой виновному лицу за совершение административного правонарушения признаётся практически всеми учёными. Таким образом, персонализация меры ответственности может быть представлена как требование закона и в правильном осуществлении подобной персонификации можно видеть квинтэссенцию административной ответственности» [11, с. 189-190].

Однако в вопросе индивидуализации наказаний существует и подход, согласно которому более справедливым и эффективным будет применение так называемого «тарифного» подхода, предполагающему выбор санкций исходя из определения наиболее типичных способов совершения правонарушений, а также исходя из способа посягательства, наступивших последствий, личности правонарушителя и потерпевшего, других обстоятельств, характеризующих такое правонарушение. В частности, сторонником такого подхода является Л.Б. Антонова, согласно которой «решение проблем справедливости административного наказания требует кардинального пересмотра принципов и правил его назначения» [2, с. 78]. Исходя из подобной позиции этот исследователь приходит к выводу о том, что «передача усмотрения в вопросе определения вида и размера наказания судьям и другими должностными лицами, неизбежно приводит к проявлениям коррупции и произвола, неоднородности правоприменительной практики, что нарушает принцип справедливости, поскольку при сходных обстоятельствах, разным лицам назначаются кардинально различные санкции». В связи с этим, по мнению Л.Б. Антоновой, «достижение целей индивидуализации административного

наказания должно достигаться не реализацией, например, судьёй своего усмотрения, а от установления наличия или отсутствия обстоятельств, которые отягчают или смягчают ответственность. В свою очередь, за наличие каждого из таких обстоятельств, целесообразно предусмотреть определённый коэффициент, который будет увеличивать или уменьшать степень ответственности, соответственно» [2, с. 77-79].

Рассматривая данную позицию, отметим, что по своей сути она предполагает под собой автоматизацию и ещё большую процедурную урегулированность процесса назначения наказаний, который в этом случае рискует превратиться в следование определённым алгоритмам, которые в конечном результате позволят прийти к конкретному виду и размеру наказания. Такой алгоритм может не предполагать учёт таких факторов, как «имущественное положение виновного», «характер совершённого административного правонарушения» и «его личность» и прочие особенности личности правонарушителя, установление которых заключается в отсутствии конкретизации и невозможности обеспечить здесь высокую степени абстрактности.

Действительно, практика исследования административных правонарушений, как и правонарушений в целом, говорит, что последние подвержены классификации на основе выделения наиболее типичных способов совершения правонарушений. Кроме того, допустимо и выделение типичных характеристик личности правонарушителей, потерпевших, последствий совершённого правонарушения, жизненных обстоятельств, которые создают условия для совершения правонарушения. Однако необходимо понимать, что выделение наиболее типичных ситуаций совершения правонарушений всегда, как и любая обобщающая статистика или исследование, носит общий, усреднённый характер, который нередко не учитывает индивидуальные особенности сложившейся ситуации.

Рассматривая дальнейшие доводы сторонников максимальной индивидуализации наказания отметим следующее. Е.В. Горин, М.В.

Костенинников и А.В. Куракин считают, что «для назначения справедливого наказания уполномоченное должностное лицо должно знать «все детали произошедшего. Кроме того, необходимость максимального уяснения личности виновного и обстоятельств правонарушения позволяет назначить именно то наказание, которое с большей долей вероятности приведёт к реализации цели исправления виновного и недопущения последним совершения подобных действий в будущем» [14, с. 58].

Действительно с данным аргументом необходимо согласиться, поскольку «одной из основных целей любого вида юридической ответственности, кроме, собственно кары, является общая и специальная профилактика, исправление личности виновного и предотвращение в будущем совершения им подобных правонарушений. Этому с меньшей степенью эффективности будет способствовать применение «тарифного» подхода к санкциям, а с большей степени эффективности – применение индивидуализированного усмотрения компетентного должностного лица, которое может проанализировать ситуацию и разобраться во всех деталях произошедшего, прийти к выводу о том, что для наказания и исправления виновного лица, в большей степени подходит определённый вид и размер наказания (конечно, с учётом требований процессуального закона, например, в случае повторности совершения правонарушения, минимального или максимального предела санкции и т.п.)» [11, с. 184].

Проведённый анализ научной литературы позволяет утверждать, что большинство учёных высказываются за максимальную индивидуализацию административного наказания. В качестве примера можно указать мнение Е.Н. Белякова, в соответствии с которым подобная индивидуализация «приносит пользу как и государству, так и правонарушителю и позволяет в максимально возможной степени реализовать все основные функции административной ответственности: предупреждение, воспитание и охрану соответствующих ценностей (общественных отношений)» [11, с. 194].

В связи с этим, представляется необходимым признать, что подход,

согласно которого при назначении административного наказания необходимо максимально уйти от возможности применения усмотрения уполномоченных должностных лиц при определении вида и размера применяемой административной санкции, ограничив индивидуализацию наказания применением однотипных «вычислений» за каждое смягчающее или отягчающее наказание, является неверным и недостаточно обоснованным. Как показывает проведённый анализ, главным образом, таким способом предлагается противодействовать злоупотреблениям должностных лиц, в том числе коррупционным, или проявлению их недостаточной компетенции, а также реализовать принцип справедливости путём применения однородных санкций ко всем участникам правоотношений при наличии одинакового «набора» отягчающих и (или) смягчающих обстоятельств. Однако утверждение о том, что посредством такого способа будет реализован принцип справедливости административной ответственности весьма спорное, поскольку вряд ли наказание при назначении которого не учтены особенности личности правонарушителя, а также все индивидуальные обстоятельства совершённого им деяния можно называть справедливым. Что касается вопросов противодействия коррупции и другим проявлениям, то вряд ли в данном случае цель будет оправдывать средства.

Отметим, что согласно ч. 2.1. ст. 4.1 КоАП РФ установлены правила индивидуализации ответственности за совершения правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств. Так, «в отношении лица, которое в установленном порядке было признано больным наркоманией, может быть возложена обязанность прохождения диагностических, профилактических и других подобных мероприятий, а также лечение и реабилитацию. В последующем, за исполнением такой обязанности осуществляется контроль со стороны уполномоченных органов»[2, с. 78].

В целом, доминирующие в научной литературе взгляды о необходимости создания условий для максимальной индивидуализации наказаний, поддерживаются и на законодательном уровне. В частности, относительно

недавно в ст. 4.1 КоАП РФ было внесено дополнение, в соответствии с которым «ст. 4.1 КоАП РФ была дополнена п. 2.2., в соответствии с которым предусмотрена возможность назначения гражданину или должностному лицу размера штрафа менее, чем минимальный (при условии, что такой минимальный размер для граждан составляет не менее 10,0 тыс. руб., а для должностного лица – не менее, чем 50,0 тыс. руб., при меньших пределах штрафов такое правило не применяется), при наличии определённых условий: исключительные обстоятельства, которые связаны с характером совершённого административного правонарушения и его последствиями (очевидно, что в тех ситуациях, когда фактически, общественно опасные последствия не наступали) и с личностью правонарушителя» [42].

Также, согласно указанного закона, ст. 4.1. КоАП РФ была дополнена ч. 2.3, согласно которой, в описанном выше случае, размер назначаемого административного штрафа может быть уменьшен на половину от наименьшего возможного размера штрафа, предусмотренного санкцией Особенной части КоАП РФ.

Отметим, что правила, предполагающие уменьшение наказания расположены и в других нормах КоАП РФ. Для примера, можно указать части 3, 3.1. и 3.2 ст. 4.1. КоАП РФ, согласно которых «при назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Также юридическому лицу может быть назначено наказание в виде штрафа в размере меньшем, чем минимальный. Отметим, что изначально, в силу особенностей изложения конструкции данной нормы, она не могла быть применена к юридическим лицам, которые привлекаются к административной ответственности, в соответствии с законами субъектов федерации. Данное положение, согласно позиции Конституционного Суда РФ, носило дискриминационный характер, и в связи с этим, частично было

признано не соответствующим Конституции РФ (в той части, в которой допускает возможность неприменения данной нормы в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности по законам субъектов федерации)» [37, с. 101-102]. Такое решение представляется справедливым. Поскольку представление о том, что юридические лица (субъекты предпринимательства) обладают большими имущественными возможностями, а значит для достижения «воспитывающего» воздействия на последнее необходимы существенные штрафы, является явно необоснованным, а в отечественном законодательстве давно устоялся и действует принцип равенства прав и обязанностей.

В этой связи интересно рассмотреть какие именно признаки указываются судами в мотивировочной части решения при назначении правонарушителям наказания «ниже низшего предела» соответствующей санкции. В качестве примера можно указать на привлечение к административной ответственности в сфере несоблюдения требования пожарной безопасности бюджетного учреждения. Существо правонарушения заключалось в том, что по результатам проведения внеплановых проверочных мероприятий, у правонарушителя, учреждения здравоохранения, было выявлено 23 однотипных нарушения, по каждому из которых выписано предписание об устранении недостатков, которые не было выполнено в установленный срок [52]. Суд счёл необходимым применить рассматриваемые положения о назначении штрафа «ниже низшего предела».

В указанном решении, суд обосновал своё решение следующим образом: «Принимая во внимание обстоятельства совершенного административного правонарушения, работу, проводимую для устранения нарушений, учитывая, что установленные нарушения, в основном, носят капитальный характер и требуют вложения материальных средств, а также финансовое положение ГБУЗ «Торжокская ЦРБ», которое является бюджетным учреждением, суд считает необходимым назначить ГБУЗ «Торжокская ЦРБ» наказание с применением частей 3.2, 3.3 статьи 4.1 КоАП РФ назначенное наказание может повлечь избыточное ограничение прав юридического лица».

Иными словами, судом в качестве «смягчающего обстоятельство» учтено то, что выполнение предписаний в установленные сроки требовало привлечение значительных инвестиций, а в случае с бюджетным учреждением, получающем ограниченное финансирование из бюджета региона, этого сделано не было. Учитывая вышеизложенное, фактически отсутствовала реальная возможность выполнить соответствующее требование. Как представляется, данные обстоятельства, в большей степени сходны с отсутствием вины у юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, поскольку от действий или бездействий последнего не зависело соблюдение требований указанных предписаний.

При этом в мотивировочной части решения суда отсутствует информация о том, какие именно меры применялись учреждением здравоохранения для выполнения требований предписаний, например, исходили ли от него письма в министерство здравоохранения, осуществлялось ли инициирование разработки проектов изменений, связанных с соблюдением требований пожарной безопасности, установление их стоимости и т.п. Если такие или другие подобные исчерпывающие в данной ситуации действия имели место, то в таких случаях необходимо устанавливать отсутствие вины в совершении правонарушения.

Кроме того, в качестве юридического обоснования возможности назначения юридическому лицу наказания ниже низшего предела, также указывалось следующее: «в действующей системе правового регулирования применение в отношении юридического лица значительного по размеру нижнего предела административного штрафа, установленного статьёй КоАП РФ, не исключает превращения такого административного штрафа из меры воздействия, направленной на предупреждение административных правонарушений, в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что недопустимо в силу статей 17, 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3) Конституции РФ и противоречит общеправовому принципу справедливости» [52]. В связи с подобной аргументацией, указанное, а также

другие подобные решения необходимо оценить с положительной стороны, поскольку они позволяют устранить системные недостатки законодательства, которые, в результате применения несовершенных норм и правил, делают закон несправедливым, что противоречит целям правового регулирования и целям правосудия, целям привлечения субъекта к административной ответственности в целом.

Также, в соответствии с ч. 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ, «при назначении административного наказания в соответствии с ч. 3.2 ст. 4.1. КоАП РФ размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для юридических лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ» [26].

Согласно ч. 3.4. ст. 4.1. КоАП РФ, в случаях, предусмотренных ч. 4 ст. 28.6 КоАП РФ, «административное наказание в виде административного штрафа назначается в размере одной трети минимального размера административного штрафа» [43].

Согласно ч. 3.5. ст. 4.1. КоАП РФ, «административное наказание в виде предупреждения назначается в случаях, если оно предусмотрено соответствующей статьёй раздела II КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба» [26].

Также, обратим внимание, что в 2016 году в КоАП РФ были внесены изменения, которыми он был дополнен ст. 4.1.1 предусматривающей возможность замены штрафа на предупреждение. Такая замена возможна в отношении юридических лиц (как некоммерческих организаций, так и коммерческих организаций) и ИП, а также в отношении работающих у них

граждан при соблюдении определённых условий. В качестве подобного рода условий называются совершение правонарушения впервые (совершение впервые деяния, предусмотренного КоАП РФ), а также при условии, если санкция нормы КоАП РФ предусматривающая ответственность, не предусматривает возможность вынесения предупреждения. Дополнительными условиями вынесения предупреждения в таком случае выступает отсутствие причинения вреда, либо угрозы его причинения. Также в случае замены штрафа на предупреждение, не подлежит применению и дополнительное административное наказание.

Таким образом, законодательное регулирование назначения административных наказаний строится, с одной стороны, на чётких общих правилах, предусмотренных КоАП РФ. С другой стороны, предусмотрены специальные правила, которые дают правоприменителям возможность назначить максимально индивидуализированное наказание. Последнее следует признать обоснованным и целесообразным, потому что индивидуализация позволяет, во-первых, назначить наказание, которое более точно отражает степень и характер общественной опасности совершённого правонарушения и, во-вторых, компенсировать те недостатки системы административных наказаний, из-за которых санкция может быть излишне строгой или, напротив, излишне мягкой.

3.2. Проблемы назначения административного наказания в случае множественности административных правонарушений

Правила, в соответствии с которыми административные наказания назначаются в случае совершения более чем одного правонарушения, раскрываются в ст. 4.4 КоАП РФ. Однако правила, предусмотренные названной нормой, во-первых, охватывает не все ситуации, имеющие место на практике. Во-вторых, они вступают в противоречия с положениями науки административного права о множественности правонарушений.

По мнению Н.А. Ахтаиной, «среди оснований для осуществления классификации множественности в административном праве выступает первоначально совершение нового правонарушения до или после привлечения к ответственности за другое правонарушение» [3, с. 11-12].

Получается, множественность может быть представлена либо в виде совокупности, либо в виде повторности. При этом ни один из названных видов не закреплён в КоАП РФ. Поэтому практики вынуждены обращаться к соответствующим положениям науки.

Думается, причина игнорирования законодателем дефиниций видов множественности состоит в том, что КоАП РФ продолжает «традицию» КоАП РСФСР, где данных дефиниций также не было [44]. Сейчас отдельные нормы КоАП РФ восполняют рассматриваемый пробел (ст. 4.4) [3, с. 11-12].

При этом зарубежный опыт предусматривает иной подход. Например, согласно ст. 2.7 КоАП Беларуси, совокупность административных правонарушений – это «совершение 2 или более административных правонарушений, предусмотренных различными частями статьи (статьёй) либо статьями Особенной части КоАП РБ, ни за одно из которых лицо не было привлечено к административной ответственности» [29].

Видится целесообразным обратить внимание на подобный подход, потому что крайне важно наличие в законодательстве легальных дефиниций, чтобы на их основе регулировать связанные с ними правоотношения.

Исследователи подчёркивают, что по аналогии с приведённой нормой для КоАП РФ можно предусмотреть понятие совокупности, где она признаётся, если лицо совершило более одного правонарушения, предусмотренного одной и той же статьёй КоАП РФ (в том числе разными частями) [4, с. 56].

С этим следует согласиться. В таком случае закономерно возникает важнейший вопрос о том, чтобы отграничить между собой совокупность правонарушений от тех, что совершены спустя продолжительное время, когда совокупность отсутствует.

Как отмечает Н.А. Ахтанина, совокупность можно рассматривать шире, чем белорусский законодатель – в неё следует включать случаи, когда за совершённое ранее правонарушение лицо не было привлечено к административной ответственности. Это объясняется тем, что нужно различать разные виды множественности [3, с. 11-12].

Однако приведённая точка зрения может быть оспорена. Дело в том, что практика знает случаи, при которых одним и тем же лицом совершается 2 или более правонарушения, которые квалифицируются по разным статьям КоАП РФ. В будущем он может вновь совершить какое-либо правонарушение по той же статье, в том числе в период, когда он считается привлечённым к административной ответственности. Получается, здесь нужно учесть то, что сперва лицо совершило несколько правонарушений, пусть и разных. Игнорировать данное обстоятельство видится неправильным. Несомненно, в таком случае требуется назначить наказание с учётом указанного обстоятельства, ведь будет иметь место множественность.

В соответствии с ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ, если было совершено несколько административных правонарушений, то наказание назначается за каждое из них отдельно.

Иногда применение данного правила ведёт к слишком суровым для правонарушителя наказаниям. Особенно это касается предпринимателей, которые допустили множество однотипных нарушений, выявленных в рамках одного контрольно-проверочного мероприятия. В таком случае наказания назначаются за каждое из таких нарушений. В результате назначается множество штрафов, которые при сложении составляют слишком крупную для предпринимателя сумму.

Например, «по итогам проверки сети предприятий общественного питания кафе «Му-Му» вынесло 99 постановлений об административных правонарушениях, общая сумма административных штрафов по которым составила 2,9 млн. руб.» [45].

С одной стороны, формально такое решение является законным. С другой стороны, очевидно, что для большей части юридических лиц, особенно представителей малого и среднего бизнеса, такой размер штрафа может привести к банкротству.

В качестве типичного примера можно привести решение Арбитражного суда Амурской области от 13.05.2010 по делу А04-1746/2010, которым к административной ответственности по ч. 3 и 4 ст. 14.1 КоАП РФ был привлечён ИП Г. Он осуществлял свою деятельность, связанную с пассажирскими перевозками на автомобильном транспорте. В результате проверки были выявлены нарушения требований и условий лицензирования, о чём были составлены акты. По результатам рассмотрения дела, «судом данные требования рассмотрены как обоснованные, и ИП был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 и ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ. В качестве наказания был назначен штраф 4500 руб.» [51].

Как видно из приведённого решения, предпринимателю назначено лишь одно наказание, пусть и наиболее строгое из возможных. В этой связи некоторые исследователи утверждают, что правило о назначении наказания по наиболее строгой санкции из нескольких правонарушений часто выгодно для правонарушителей, прежде всего для юридических лиц. Потому что ведёт к тому, что штрафы не складываются, а назначается один максимальный штраф, что не является сильным обременением.

В качестве ещё одного примера следует обратить внимание на Постановление Торжокского городского суда Тверской области от 29 апреля 2019 г. по делу № 5-58/2019, которым были рассмотрены 23 административных протокола, составленных отношении ГБУ здравоохранения Тверской области «Торжокская центральная районная больница», в связи с выявленными нарушениями правил пожарной безопасности. суд пришёл к выводу: «из материалов дел усматривается, что нарушения правил пожарной безопасности в отношении объектов защиты ГБУЗ «Торжокская ЦРБ», выявленных в ходе внеплановых проверок, были допущены юридическим лицом в результате бездействия. Следовательно, ГБУЗ «Торжокская ЦРБ», совершив в результате бездействия административные правонарушения, рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же субъекту административной юрисдикции, подлежит административному наказанию в пределах санкции, предусматривающей назначение более строгого

административного наказания» [52]. В итоге бюджетному учреждению был назначен только один штраф в размере 75 000,0 тыс. руб.

В этой связи исследователями отмечается, что правоприменитель, по сути, наделён инструментом для «давления на предпринимателей» [3, с. 11-12]. Действительно, правоприменитель, используя неоднозначность законодательства в части определения объективной стороны некоторых административных правонарушений в сфере предпринимательства, может возбудить несколько или множество дел. Это, несомненно, влияет на итоговый размер штрафа.

Кроме того, из-за этого практика привлечения к административной ответственности не является однородной: в однотипных ситуациях может быть составлен один или несколько протоколов об административных правонарушениях, что также повлияет на размер наказания впоследствии.

Следует отметить, что, согласно Рекомендациям Научно-консультативного совета о практике применения законодательства об административных правонарушениях при арбитражном суде Волго-Вятского округа сформированных ещё в 2013 г., в случае, когда правонарушитель совершил два или более правонарушения, «отсутствует возможность выбора наказания путем сложения или поглощения. Это предусматривает отсутствие возможности назначения в рамках производства только одного административного наказания в рамках одного общего решения, если лицо совершило два и более административных проступков. В качестве исключения могут быть приведены ситуации, подпадающие под нормы ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ, когда признается совершение только одного проступка в виде действия (бездействия), который может быть квалифицирован по норме КоАП РФ и ответственность за который предусмотрена одной статьей, но двумя её частями или двумя статьями КоАП РФ» [50].

Получается, каждое административное правонарушение должно быть зафиксировано и оформлено отдельным документом (решением о привлечении к административной ответственности).

В свою очередь, «выявление фактов административных правонарушений происходит путём составления процессуальных протоколов. Их могут оформлять

должностные лица и уполномоченные службы» [7, с. 88-90]. В отдельных случаях, вместо протоколов об административных правонарушениях выносятся определения о производстве административного расследования.

По мнению В.Р. Кисина и Ю.И. Попугаева, это полностью оправдано, потому что разные органы рассматривают дела о правонарушениях. В частности, правила торговли могут быть нарушены лицом вместе с нарушением ПДД. Однако каждое из правонарушений будет находиться в юрисдикции разных органов. Следовательно, рассмотрение их в одного дела видится невозможным. Напротив, когда лицо нарушает сразу несколько правил ПДД, то возможно рассмотрение в ходе одного единого дела. Главное условие при этом – все нарушения должны находиться в компетенции одного органа [25, с. 23-24].

Кроме того, «перечни нарушений, выявленных у граждан или юридических лиц, указываются в содержании протоколов. Одновременно фиксируется противоправное действие или бездействие, послужившее основанием для составления протокола. От этих сведений будет зависеть возможность применения ст. 4.4 КоАП РФ, которая устанавливает правила ответственности за несколько административных проступков» [3, с. 73-76; 17, с. 77].

Также важно, чтобы правила о совокупности правонарушений и сложении наказаний подходили для каждого вида наказания. Это особенно касается наиболее строгих наказаний вроде административного ареста. Не исключено, что лицо совершит два правонарушения, каждое из которых влечёт за собой арест. Ранее отмечалось, что по общему правилу максимальный срок ареста составляет 15 суток, а в исключительных случаях – 30 суток. Получается, при совершении однородных правонарушений дело будет рассматриваться одним органом, который назначит арест с учётом максимального возможного срока (15 или 30 суток). Если же правонарушения разные, то наказания назначаются самостоятельно и отбываются последовательно.

По мнению Н.А. Ахтаиной, при назначении наказания в случае множественности правонарушений нужно учитывать также личность правонарушителя [3, с. 73-76]. Такой вывод основан на том, что лицо, которое снова

совершает правонарушение (т.е. пока оно считалось подвергнутым административному наказанию), посягает не только общественные отношения, охраняемые соответствующей статьёй Особенной части КоАП РФ, но и на отношения в области превенции правонарушений [15, с. 56-57].

С одной стороны, подобное действительно свидетельствует о повышенной общественной опасности правонарушителя. С другой стороны, это противоречит положениям науки административного права на объект посягательства. Объект существует в рамках конкретного состава административного правонарушения. Что касается на обозначенное исследователем «посягательство на отношения в области превенции правонарушений», то более корректным представляется рассматривать это как недостижение целей административного наказания, назначенного ранее. Именно поэтому в таком случае необходимо более строгое наказание, а не потому что есть ещё один объект посягательства. Кроме того, повторность, согласно ст. 4.3 КоАП РФ, является признаком, отягчающим административное наказание [64, с. 14].

Таким образом, в КоАП РФ не закрепляет понятие «совокупность административных правонарушений», а вместо этого регулирует правила назначения наказания при такой совокупности. Думается, данный законодательный пробел нуждается в устранении путём закрепления соответствующей дефиниции. Можно ориентироваться на зарубежный опыт, а также УК РФ, где данная категория также закреплена.

На основании сказанного предлагается следующее понятие совокупности правонарушений для целей административного законодательства – это совершение лицом двух или более правонарушений, ни за одно из которых на лицо не налагалось административное наказание (т.е. лицо не привлекалось к ответственности за ранее совершённое противоправное деяние).

Соответственно, ч. 4.4 КоАП РФ предлагается дополнить п. 1.1 следующего содержания: «1.1 Под совокупностью административных правонарушений понимается совершение двух или более административных правонарушений, предусмотренных различными частями статьи (статьёй) либо статьями Особенной

части КоАП РФ, ни за одно из которых лицо не было привлечено к административной ответственности».

Что касается назначения административного наказания при совокупности, то предлагается руководствоваться правилом о том, что применяется верхний предел той санкции, которая является наиболее строгой. Строгость должна определяться, исходя из ст. 3.2 КоАП РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведённого исследования особенностей и проблем административного наказания были сделаны следующие выводы:

1. Административное наказание можно рассматривать исторически сложившийся институт, обособленный от уголовного наказания и других мер юридической ответственности. Становление данного института произошло относительно недавно (значительно позже, чем уголовного наказания) и связано, во-первых, с трансформацией полицейского права в административное под влиянием общей гуманизации права в России и, во-вторых, с недостаточностью уголовно-правовых мер для обеспечения общественного порядка и охраны общества от наименее серьёзных правонарушений.

2. Предлагается рассматривать административное наказание как один из видов негативной реакции со стороны государства, следующей за совершение лицом административного правонарушения. Само административное наказание состоит в каких-либо последствиях имущественного или иного характера, которые претерпеваются таким лицом.

Представляется, что административное наказание должно преследовать те же цели, что и иные юридические наказания: превенция, восстановление социальной справедливости и даже кара. Однако последняя должна быть выражена в наименьшей степени, и приоритет должен отдаваться первым двум из названных целей. В противном случае существует риск того, что административное наказание по содержанию будет таким же суровым, как и уголовное наказание, что нарушит принцип справедливости наказания, а также системность законодательства.

3. КоАП РФ изначально стремился к закреплению видов административных наказаний на основании принципа системности – от менее строгого к более суровому. Однако изменение содержания наказаний, а также введение новых видов нарушили данный принцип, из-за чего ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ представляет собой перечень, лишённый строгой последовательности и

системности. Тем не менее, в разных нормах КоАП РФ проявляется системность: возможность замены штрафа на предупреждение, т.е. на менее строгое наказание; виды наказаний, как правило, соответствуют степени опасности правонарушения; новые виды административных наказаний восполняют пробелы, возникшие из-за развития общественных отношений и необходимости по-новому охранять их; и т.д. Следовательно, институт административных наказаний в текущем виде в целом является упорядоченным и системным.

4. Текущее законодательство предполагает деление административных наказаний на дополнительные и основные, что прямо влияет на процесс привлечения к административной ответственности. Данная классификация имеет практическое значение, в отличие от тех, что разработаны в науке административного права: на разовые и длящиеся; психического, имущественного и организационного воздействия; применяемые только к физическим или юридическим лицам; и др.

Думается, названные теоретические классификации также должны влиять на административное законодательство, чтобы обеспечить его системность и сбалансированность. Например, видится целесообразным выделить в рамках КоАП РФ альтернативные виды наказания, т.е. те, которые могут быть заменены на другие (более мягкие) либо назначены ниже низшего предела, чем предусмотрено соответствующей санкцией.

Кроме того, используя такие классификации, можно исследовать институт административных наказаний, выявлять его недостатки. Например, в случае выявления явного преобладания наказаний, применимых только в отношении физических лиц, целесообразно рассмотреть вопрос о том, чтобы расширить перечень наказаний, подходящих и для юридических лиц.

5. Законодательное регулирование назначения административных наказаний строится, с одной стороны, на чётких общих правилах, предусмотренных КоАП РФ. С другой стороны, предусмотрены специальные правила, которые дают правоприменителям возможность назначить максимально индивидуализированное наказание. Последнее следует признать

обоснованным и целесообразным, потому что индивидуализация позволяет, во-первых, назначить наказание, которое более точно отражает степень и характер общественной опасности совершённого правонарушения и, во-вторых, компенсировать те недостатки системы административных наказаний, из-за которых санкция может быть излишне строгой или, напротив, излишне мягкой. 6. КоАП РФ не закрепляет понятие «совокупность административных правонарушений», а вместо этого регулирует правила назначения наказания при такой совокупности. Думается, данный законодательный пробел нуждается в устранении путём закрепления соответствующей дефиниции. Можно ориентироваться на зарубежный опыт, а также УК РФ, где данная категория также закреплена.

На основании сказанного предлагается следующее понятие совокупности правонарушений для целей административного законодательства – это совершение лицом двух или более правонарушений, ни за одно из которых на лицо не налагалось административное наказание (т.е. лицо не привлекалось к ответственности за ранее совершённое противоправное деяние).

Соответственно, ч. 4.4 КоАП РФ предлагается дополнить п. 1.1 следующего содержания:

«1.1 Под совокупностью административных правонарушений понимается совершение двух или более административных правонарушений, предусмотренных различными частями статьи (статьёй) либо статьями Особенной части КоАП РФ, ни за одно из которых лицо не было привлечено к административной ответственности».

Что касается назначения административного наказания при совокупности, то предлагается руководствоваться правилом о том, что применяется верхний предел той санкции, которая является наиболее строгой. Строгость должна определяться, исходя из ст. 3.2 КоАП РФ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1. Агапов А.Б. Административное право: Учебник. 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – 298 с.
2. Антонова Л.Б. Проблемы назначения административных наказаний // Вестник ВИ МВД России. – 2015. – № 2. – С. 75-78.
3. Ахтанина Н.А. Совокупность как вид множественности административных правонарушений: понятие и законодательное закрепление // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 4. – С. 11 – 17.
4. Амелин Р.В., Колоколов А.В., Колоколова М.Д., Липатов Э.Г., Свечникова И.В., Чаннов С.Е. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая: комментарий к главам 1-14 КоАП РФ (под общ. ред. Л.В. Чистяковой). -ИД «ГроссМедиа»: РОСБУХ, 2019. – 580 с.
5. Адушкин Ю.С. Система административных наказаний //Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: Материалы межрегиональной научно- практической конференции. Тамбов, 2003. – С. 41-45.
6. Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2015. – 410 с.
7. Административный процесс / В.В. Волкова [и др.]. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. – 224 с.
8. Беспалько В.Г. Система и виды наказаний в девтеромической редакции Моисеева уголовного права (по материалам книги Второзаконие Ветхого Завета) // Вестник Владимирского юридического института. – 2014. – № 1. – С. 44-57.
9. Бахрах Д.Н. Вопросы системы административных наказаний // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2009. – № 7. – С. 9 – 12.
10. Баранова М.В. Административная ответственность за

правонарушения в сфере рекламного законодательства в Российской Федерации и Республике Беларусь (опыт общетеоретического сравнительного анализа): монография. - Н. Новгород: НА МВД России, 2005. – 184 с.

11. Вертинская А.Н., Боева М.А., Понежина Л.Ю. Содержание принципа индивидуализации административной ответственности и практика его реализации // ЮП. 2019. № 3. – С. 189-194.

12. Василевич С.В. Классификация административных взысканий // Вестник полоцкого государственного университета. Серия D. 2010. № 4. – С. 217-222.

13. Гавриленко, Д.А. Административное право и административный процесс в Республике Беларусь / Д.А. Гавриленко, А.С. Махов. 2004. – 144 с.

14. Горин Е.В., Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. М., 2010. – 239 с.

15. Губарева Т.И. Административный процесс: учебное пособие. - Москва: ИНФРА-М, 2015. – 167 с.

16. Дуюнов В.К. Проблемы уголовного наказания в теории, законодательстве и судебной практике. Курск: РОСИ, 2000. – С. 43-46.

17. Декриминализация преступлений в сфере экономической деятельности: административная преюдиция в действии: монография / М.А. Лапина [и др.]. - Москва: Юстиция, 2016. – 160 с.

18. Жеребцов А.Н. Очерк истории становления и развития науки российского административного права (часть 1) // Вестник КРУ МВД России. 2016. № 1. – С. 126 – 134.

19. Игнатенко В.В. Законодательная регламентация ответственности за административные правонарушения: Проблемы совершенствования Общей части Кодекса об административных правонарушениях. - Иркутск, 1998. – 123 с.

20. Кудрявая А.А. Воспитательная роль административного наказания // Молодой учёный. – 2014. – № 3. – С. 653-655.

21. Круглов В.А. О понятии административной ответственности / В.А. Круглов // Юридический журнал. 2009. № 3. – С. 41-45.

22. Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы правового регулирования // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 25-32.
23. Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 2000. – С. 36.
24. Курганов С.И. Назначение наказания и освобождение от наказания. М., 2015. – 77 с.
25. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. проф. Э.Н. Ренова. М., 2002. – 550 с.
26. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.
27. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwlAY7khO7NAt9EL.pdf> (дата обращения: 24.03.2020).
28. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: утв. ВС РСФСР 20.06.1984 (ред. от 20.03.2001) (Утратил силу) // Свод законов РСФСР. Т. 8. Ст. 401.
29. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 06.01.2021 г. № 91-3 // URL: https://pravo.by/upload/docs/op/НК2100091_1611262800.pdf (дата обращения: 11.04.2021).
30. Корсакова, Н.А. Назначение административных наказаний : Дис. ... кандидата юр. наук: - Челябинск, 2011. - 207 с.
31. Липинский Д.А. Понятие административного наказания // Юридические исследования. 2017. № 2. – С. 24 – 43.
32. Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения: Концептуальные проблемы. Дис...доктора

юр. наук. - Саратов: 2004. – 482 с.

33. Мусаткина А.А. К вопросу о институте административной ответственности // Административное право и практика администрирования. 2015. № 3. – С. 30-36.

34. Мусаткина А.А. О соотношении административно-правовой и финансово-правовой ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 3. – С. 32-37.

35. Малько А.В. Наказание и ответственность в российском праве: актуальные проблемы /Под ред. А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 304 с.

36. Малько А.В., Липинский Д.А. Обзор «круглого стола» журналов «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь», «Вектор науки ТГУ. // Государство и право. 2013. № 3. – с. 118-123.

37. Малько А.В., Дуюнов В.К. Запреты как средства правовой политики // Государство и право. 2013. № 9. – С. 101-107.

38. Максимов И.В. Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации / Под ред. Н.М. Коница. - Саратов, 2004. – 224 с.

39. Нырклов В.В. Наказание и поощрение как парные юридические категории. –Саратов: СГАП, 2006. – 180 с.

40. Нагорнов Д.С. Административное наказание как составная часть института административной ответственности // Бизнес в законе. 2009. № 1. –С. 294-297.

41. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Книжный мир, 2009. – 731 с.

42. О внесении изменений в статью 4.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях: федеральный закон от 31.12.2014 № 515-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 68.

43. О внесении изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт" и отдельные

законодательные акты РФ»: федеральный закон от 03.07.2016 № 290-ФЗ (ред. от 03.07.2018) // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4223.

44. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях: Приняты на четвертой сессии Верховного Совета СССР десятого созыва 23 окт. 1980 г. – М.: Известия, 1980. – 24 с.

45. Официальный сайт Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Москве. // URL: 77.rosпотребнадзор.ru/index.php/napravlenie/sannadzor/4426--lr-1-r. (Дата обращения: 12.04.2021).

46. Путилкин П.А. Соотношение религиозного и религиозно-православного регулирования общественных отношений: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2015. – 27 с.

47. Проект нового КоАП РФ представлен на общественное обсуждение // ИПП «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/news/1317041/> (дата обращения: 24.01.2021).

48. Проект Кодекса РФ об административных правонарушениях (ID: 02/04/01-20/00099059) // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов.

49. Родионова А.С. Система наказаний в Российском праве (общетеоретический аспект): Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2013. – 22 с.

50. Рекомендации Научно-консультативного Совета при Федеральном арбитражном суде Волго-Вятского округа «О практике применения законодательства об административных правонарушениях» // ИПК Гарант.

51. Решение Арбитражного суда Амурской области от 13.05.2010 по делу А04-1746/2010 // URL: <https://resheniya-sudov5.ru/6/36367/> (дата обращения: 12.01.2021).

52. Решение Торжокского городского суда Тверской области от 29 апреля 2019 г. по делу № 5-58/2019 // URL: sudact.ru/regular/doc/CWs1bP8vIMIZ/

(дата обращения: 04.05.2021).

53. Решение Ярославского областного суда № 30-2-421/2020 от 28 октября 2020 г. по делу № 30-2-421/2020 // URL: sudact.ru/regular/doc/5LRuAzqsQjU4/ (дата обращения: 04.05.2021).

54. Решение Ставропольского краевого суда от 28 октября 2020 г. по делу № 7А-549/2020 // URL: // sudact.ru/regular/doc/2KuL8gХа0хоR/ (дата обращения: 04.05.2021)

55. Студеникина М. Основные новеллы кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2002. № 7. – С. 5-7.

56. Степанова О.А. О некоторых проблемах применения процессуальных положений КоАП // Административное и муниципальное право. 2014. № 1. – С. 30 - 39.

57. Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения: учебное пособие / [А.В. Шевцов и др.]. М.: Академия управления. МВД России, 2020. – 147 с.

58. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М., 1977. – 160 с.

59. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 2004. – 150 с.

60. Тимошенко И.В. Административная ответственность: Учебное пособие. - М., 2004. – 215 с.

61. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1968 г. «Об усилении административной ответственности за нарушение правил движения по улицам городов, населенных пунктов и правил пользования транспортными средствами» // Ведомости ВС РСФСР. 1968. № 26. Ст. 1009; 1972. № 51. Ст. 1208.

62. Четвернина А.В., Кудинов В.В., Мананников Д.Ю. Административные наказания: система, содержание и пути правового развития. - КУРГАН: ИЗД-ВО ГСХА, 2019. - 292 С // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4, Государство и право:

Реферативный журнал. 2020. № 4. – С. 74 – 76.

63. Щеглова А.Е. Отношение к поощрениям и наказаниям педагогов и мыслителей стран западной Европы XVII века // XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего. 2015. Т. 1. № 1. – С. 116-121.

64. Шергин А.П., Шергина К.Ф. Современные тенденции интеграции административно-деликтного и уголовного законодательства//Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 11. – С. 14-18.

65. Якуба, О.М. Административная ответственность / О.М. Якуба. – М.: Юридическая литература, 1972. – 112 с.