

О ПОНЯТИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ*

*В.А. КРУГЛОВ, доктор юридических наук, профессор кафедры экономического права
Минского института управления*

В статье рассматриваются проблемы, связанные с определением понятия «административная ответственность». Проведя соответствующие исследования существующих точек зрения по данному вопросу, автор приходит к выводу, что административная ответственность – это один из видов юридической ответственности, представляющий собой правоотношение между лицом, совершившим деяние, нарушающее установленный Кодексом об административных правонарушениях запрет, и государством, связанное с применением или отказом от применения к указанному лицу санкций, выражающих оценку его поведения и с исполнением принятого решения.

Одним из видов юридической ответственности является административная ответственность. Исследованию ее понятия посвящены многочисленные научные публикации ученых. Вместе с тем, до настоящего времени в данном вопросе не выработана единая позиция. В связи с чем посчитали вполне обоснованным провести соответствующее исследование и предложить свое видение этой проблемы.

Для административной ответственности характерна множественность правовых норм, регулирующих ее различные аспекты, а также государственных органов (должностных лиц), расследующих, рассматривающих и принимающих решение по делу об административном правонарушении, исполняющих принятое решение.

Административная ответственность может быть реализована только при наличии трех взаимосвязанных составляющих:

- 1) совершение деяния, нарушающего установленный Кодексом об административных правонарушениях запрет;
- 2) возбуждение, расследование, рассмотрение и принятие решения о применении к лицу, совершившему противоправное деяние санкции, предусмотренной Кодексом об административных правонарушениях (далее – КоАП), либо об освобождении от нее;
- 3) исполнение принятого решения.

В Республике Беларусь действует множество различных юридически обязательных правил, которые имеют своей целью обеспечить правопорядок и должную государственную дисциплину

во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. К ним относятся правила: дорожного движения; техники безопасности; торговли (в т.ч. спиртными напитками и табачными изделиями); санитарные; ветеринарные; противопожарные; охоты и рыболовства; приобретения, учета, хранения и использования охотничьего огнестрельного оружия, взрывчатых, радиоактивных, ядовитых веществ; воинского учета; пограничного режима; таможенные; охраны окружающей среды и другие. Эти правила защищаются административной санкцией, а их нарушение трактуется как административное правонарушение.

Административной ответственности присущ всеобщий характер, так как правила, за нарушение которых следует административное взыскание, являются обязательными для всех граждан.

«Как известно, основной формой реализации права являются правовые отношения. Административные санкции также реализуются в конкретных правоотношениях (диспозиции норм права могут реализовываться и вне их). Не отождествляя понятие административной ответственности с понятием правоотношений, полагаем, что понять природу этого вида юридической ответственности возможно лишь на базе исследования органически связанных с ним охранительных правоотношений», – справедливо считает А.П. Шергин [1, с.42].

Нормы, регулирующие общественные отношения, которые связаны с совершением деяния, нарушающего установленный нормой права запрет, именуется материальными.

* Статья поступила в редакцию 22 мая 2009 года.

Можно выделить три разновидности общественных отношений, регулируемых материальными нормами об административных правонарушениях:

1) охранительные административно-деликтные общественные отношения;

2) общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при предупреждении административных правонарушений;

3) общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при защите от общественно опасных посягательств; причинении вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение; обоснованном риске.

Охранительные административно-деликтные общественные отношения возникают, развиваются и прекращаются в связи с совершением административного проступка. Лицо, совершившее такой проступок, обязано понести соответствующее взыскание (наказание). Компетентные органы (должностные лица) обязаны привлечь данное лицо к административной ответственности. Налицо субъекты правоотношения, которые наделены определенными субъективными правами и юридическими обязанностями.

Согласно части 2 статьи 1.2 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) Кодекс направлен на предупреждение административных правонарушений.

Общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при предупреждении административных правонарушений, являются те, которые связаны с удержанием от совершения административных правонарушений лиц, склонных к антиобщественному поведению, посредством применения административно-предупредительных мер.

Общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при защите от общественно опасных посягательств; причинении вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение; обоснованном риске, – это такие общественные отношения, которые возникают, развиваются и прекращаются в случаях использования обстоятельств, исключающих признание деяния административным правонарушением.

Общественные отношения, регулируемые материальными нормами об административных правонарушениях, можно считать регулятивными административно-деликтными правовыми отношениями, так как они складываются на основе регулятивных (управомочивающих) норм и регулируют правомерное поведение лица.

В обществе материальные нормы об административных правонарушениях выполняются, как правило, добровольно и сознательно в силу того, что их требования соответствуют интересам и

потребностям людей. Вместе с тем, эти нормы обеспечиваются и принудительными мерами, которые применяются в случае их нарушения.

Материальные нормы об административных правонарушениях регулируют общественные отношения в различных сферах жизнедеятельности общества путем установления запретов на совершение общественно опасных деяний под угрозой применения административного взыскания. Их регулирующая роль выражается как в том, что субъект права действует в соответствии с его предписаниями или требует от других лиц соответствующего поведения, так и в том, что нарушение их требований вызывает применение к нарушителю мер воздействия государства в лице его уполномоченных органов.

При совершении административного правонарушения, что является только лишь основанием привлечения лица к административной ответственности, по сути, возникают правоотношения между лицом, совершившим правонарушение и государством в лице его правоохранительных органов (должностных лиц).

Административно-деликтные правоотношения представляют собой юридическую связь между участниками урегулированных материальными нормами об административных правонарушениях общественных отношений, выражающуюся в наличии у них взаимных субъективных прав и юридических обязанностей (либо только права и соответствующей ему обязанности).

Элементами административно-деликтных правоотношений являются субъект, объект и содержание.

Под субъектами административно-деликтных правоотношений необходимо понимать участников управленческих и иных правоотношений, которых материальные нормы об административных правонарушениях наделили правами и обязанностями, способностью вступать в административно-деликтные правоотношения.

Все субъекты административно-деликтных правоотношений обладают таким юридическим качеством, как административно-деликтная правосубъектность, которая состоит из административно-деликтной правоспособности и административно-деликтной дееспособности.

Административно-деликтная правоспособность – это установленная материальными нормами об административных правонарушениях и охраняемая государством возможность (способность) конкретных субъектов вступать в различного рода административно-деликтные правовые отношения.

Административно-деликтная дееспособность – это процесс практической реализации правоспособности субъектов административно-деликтных правовых отношений, т.е. способность сознательно и самостоятельно осуществлять свои права и исполнять обязанности, установленные

материальными нормами об административных правонарушениях.

Объектом административно-деликтных правовых отношений является то, на что направлены субъективные права и соответствующие им обязанности. К объектам административно-деликтных правовых отношений относятся различные правила, стандарты, нормы и т.д., на нарушение которых государством установлен запрет под угрозой применения административного взыскания (наказания).

Под содержанием административно-деликтных правоотношений понимают закрепленные материальными нормами об административных правонарушениях составляющие его права и обязанности субъектов.

Субъекту административно-деликтных правовых отношений материальными нормами об административных правонарушениях предоставлена возможность определенного поведения, а также возможность требовать соответствующего поведения от другого лица (или других лиц) с использованием в необходимых случаях мер государственного принуждения. Это и есть субъективное административно-деликтное право, определяющее индивидуальный правовой статус субъекта административно-деликтных правовых отношений.

Обязанность, соответствующая субъективному праву, – это закрепленная материальными нормами об административных правонарушениях необходимость (или долженствование) определенного поведения, обеспеченная применением мер государственного принуждения в случае уклонения от такого поведения.

Материальные, процессуальные и исполнительные нормы об административных правонарушениях взаимосвязаны. Посредством процессуальных и исполнительных норм об административных правонарушениях реализуются санкции материальных норм.

Можно констатировать, что материальные, процессуальные и исполнительные нормы относятся к праву, но это не позволяет выявить специфику общности данных норм. Общность же состоит в том, что они регулируют материальные, процессуальные и исполнительные отношения в одной области. Процессуальные и исполнительные нормы обеспечивают материальные нормы, которые предшествуют применению процессуальных норм, а процессуальные нормы предшествуют применению исполнительных норм. Связь материальных, процессуальных и исполнительных норм об административных правонарушениях можно представить в следующем виде:

а) процессуальные нормы об административных правонарушениях детерминированы материальными нормами, бытие процессуальных норм

обусловлено необходимостью реализации материальных норм;

б) исполнительные нормы об административных правонарушениях детерминированы процессуальными нормами, бытие исполнительных норм обусловлено необходимостью исполнения взысканий (наказаний) по вынесенным постановлениям по делам об административных правонарушениях.

Обусловленность отношений в исполнительном производстве по делам об административных правонарушениях отношениями процессуальными означает, что первые возникают только тогда, когда имеется потребность в исполнении постановлений о наложении административного взыскания (наказания).

Если процессуальные отношения возникают после того, как органы управления, правоохранительные органы, суд получают информацию о совершенном административном правонарушении, то исполнительные отношения – только после того, как компетентными органами, должностными лицами, судом вынесено постановление о наложении административного взыскания (наказания). При этом неизбежен разрыв во времени между возникновением процессуальных отношений (момент получения информации о совершении административного правонарушения) и исполнительных отношений (момент вступления постановления о наложении административного взыскания в законную силу).

Различия между процессуальными и исполнительными нормами об административных правонарушениях состоят в том, что они регулируют разные общественные отношения. Процессуальные нормы применяют судьи, многочисленные государственные органы и должностные лица при возбуждении, расследовании, разрешении дел об административных правонарушениях. Данные нормы регулируют как деятельность этих субъектов на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях, так и возникающие в связи с подобной деятельностью общественные отношения.

Исполнительные нормы регулируют как деятельность судов, государственных органов, иных организаций и физических лиц по исполнению вступивших в законную силу постановлений о наложении административных взысканий (наказаний), так и возникающие в связи с данной деятельностью общественные отношения.

В исполнении административных взысканий наряду с судами, государственными органами (должностными лицами), принимают участие организации различных форм собственности (их должностные лица), а также физические лица (индивидуальные предприниматели без образования юридического лица).

Реализация административной ответственности возможна только при наличии трех разновидностей общественных отношений: материальных, процессуальных и исполнительных. Это подтверждает точку зрения А.С. Дутенца, который отмечает, что «важнейшее место в системе административно-правовых отношений занимает институт административной ответственности, реализуемой через применение административных наказаний» [2, с.90].

Еще в 1976 году Л.С. Явич справедливо утверждал, что юридическая ответственность «может быть интерпретирована в качестве особой стадии развития охранительного правоотношения. В отмеченном аспекте она есть специфическая обязанность правонарушителя претерпевать лишения личного и имущественного характера за упреченное с точки зрения закона поведение. Тогда наказание является итогом применения права к нарушителю и целью юридической ответственности. Юридическая ответственность не просто юридическая обязанность, поскольку непременно предполагает претерпевание какого-либо лишения. Она может включать обязанность восстановить нарушенное право, возместить нанесенный ущерб и т.п., но непременно включает еще и известное наказание» [3, с.231].

И.М. Машаров указывает, что «административная ответственность – это публично-правовая ответственность, применяемая не только за совершение административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях, но и за совершение иных правонарушений в сфере властно-публичной административной деятельности государства и местного самоуправления, предусмотренных специальными федеральными законами» [4, с.195–196].

В.И. Краснов отмечает, что «административную ответственность можно определить как особый вид юридической ответственности, который выражается в применении судом и иным уполномоченным государственным органом (должностным лицом) в предусмотренном законом процессуальном порядке к субъекту, совершившему административное правонарушение (административно-дисциплинарный проступок либо, в предусмотренном законом случаях, деяние, содержащее признаки преступления), административного наказания» [5, с.145].

Проанализировав существующие точки зрения на понятие юридической ответственности, в том числе и административной, О.С. Рогачева делает следующие выводы:

«1. Административная ответственность рассматривается как: наказание, реализация санкции, мера административно-правового принуждения, реакция общества на правонарушение, обязанность претерпевать лишения организацион-

ного, личного, имущественного характера, правоотношение, оценка (осуждение). Безусловно, все точки зрения имеют право на существование. Рассмотрение их в совокупности позволяет сформулировать определение административной ответственности, отражающее современные тенденции развития данного административно-правового института.

2. Административную ответственность можно определить как особый вид юридической ответственности, меру административно-правового принуждения, применение административно-правовых норм судьями, иными уполномоченными органами, реализующееся в административно-деликтном отношении и предусмотренном законом процессуальном порядке к субъекту (физическому или юридическому лицу), совершившему административное правонарушение, выразившееся в привлечении к административной ответственности либо освобождении от нее» [6, с.288–289].

Данная формулировка административной ответственности достаточно громоздка и не учитывает применение или неприменение санкции как оценки поведения лица, совершившего деяние, нарушившего установленный КоАП запрет.

Кроме того, не всякое деяние, нарушающее установленный КоАП запрет, является правонарушением. В силу статей 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 КоАП не являются правонарушениями: деяния, совершенные в состоянии необходимой обороны; причинение вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение; деяния, совершенные в состоянии крайней необходимости; причинение вреда охраняемым КоАП законным интересам при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели. В КоАП России не являются правонарушениями только деяния, совершенные в состоянии крайней необходимости (ст. 7.1).

Как правильно, на наш взгляд, отмечает А.Ю. Якимов, «общим постулатом юридической ответственности является то, что совершение противоправного деяния влечет негативные последствия в виде наказания (уголовного или административного), взыскания (дисциплинарного) возмещения причиненных убытков или вреда (имущественного ущерба и упущенной выгоды или морального вреда)» [7, с.184]. Аналогичная точка зрения у Л.Л. Попова, Ю.И. Мигачева и С.В. Тихомирова. По их мнению, «административная ответственность влечет за собой *наступление неблагоприятных последствий* для правонарушителей, предусмотренных санкцией правовой нормы. Неблагоприятные последствия для правонарушителя могут наступать в виде лишения или ограничений морального (предупреждение), материального (штраф, конфискация, возмездное изъятие) или физического характера (административный арест)» [8, с.300–301].

Согласно статье 6.2 КоАП видами административных взысканий являются исправительные работы, лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью и депортация [2].

Исправительные работы можно отнести 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. Следующие два взыскания лишают личность определенного права, что также является ограничением личного характера. Личность ограничивается в определенных правах не только физического характера, при применении административного ареста и депортации – свободы передвижения, что относится к личным правам и свободам граждан. Поэтому к неблагоприятным последствиям для правонарушителей целесообразно добавить лишения или ограничения личного характера. Вместе с тем, вопрос классификации неблагоприятных последствий применения санкции продолжает оставаться дискуссионным и требует дальнейших исследований.

Раскрывать содержание негативных последствий как результат применения к правонарушителю санкции, указывать, какие компетентные органы, организации и т.д. от имени государства имеют право налагать административные взыскания, исполнять принятые решения или что деяние – это действие или бездействие, что лица – это физические и юридические лица или что собой представляет оценка противоправного поведения в понятии административной ответственности – нецелесообразно. Это только приведет к дальнейшим дискуссиям не о понятии административной ответственности, а об указанных понятиях.

Таким образом, проведя исследование существующих точек зрения на понятие административной ответственности, приходим к выводу, что **административная ответственность** – это один из видов юридической ответственности, представляющий собой правоотношение между лицом, совершившим деяние, нарушающее установленный Кодексом об административных правонарушениях запрет, и государством, связанное с применением или отказом от применения к указанному лицу санкций, выражающих оценку его поведения и с исполнением принятого решения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шергин, А.П. Административная ответственность и ее правовая регламентация / А.П. Шергин // Избранные труды юбиляра. – М. : Академия экономической безопасности МВД России, 2005. – С. 39–52.
2. Дугенец, А.С. Административное наказание как правовой критерий административной ответственности / А.С. Дугенец // Актуальные вопросы административно-деликтного права : материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А.П. Шергина. – М. : ВНИИ МВД России, 2005. – С. 85–91.
3. Явич, Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. – Л., 1976. – 288 с.
4. Машаров, И.М. О понятии административной ответственности по действующему законодательству / И.М. Машаров // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: материалы Всероссийской научно-практической конференции (1 июля 2004 г.). – Омск : Омский юридический институт, 2004. – С. 194–198.
5. Краснов, В.И. понятие и признаки административной ответственности / В.И. Краснов // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 15 : Российское правовое государство : итоги формирования и перспективы развития. – Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета, 2003. – С. 137–145.
6. Рогачева, О.С. К вопросу о понятии административной ответственности в современном административном праве / О.С. Рогачева // Проблемы административного и административно-процессуального права : сб. науч. трудов памяти Ю.М. Козлова. – М., 2005. – С. 273–289.
7. Якимов, А.Ю. Юридическая ответственность и презумпция невиновности / А.Ю. Якимов // Проблемы административного и административно-процессуального права : сб. науч. трудов памяти Ю.М. Козлова. – М.; 2005. – С. 184–190.
8. Административное право России : учеб. / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров ; отв. ред. Л.Л. Попов. – М. : ТК Велби, Проспект, 2006. – 688 с.