

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

Таджибов В.Р.

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ И МАТЕРИАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ

Реализации административной ответственности за различные правонарушения возможна только при наличии соответствующих оснований. Основанием применения мер административной ответственности является административное правонарушение. Таким образом, основополагающим определением, содержащимся в КоАП РФ, является определение административного правонарушения.

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ). И.А. Галаган под административным правонарушением понимал общественно вредные действия или бездействия, нарушающие предписания административно-правовых норм, обеспеченные санкциями в виде конкретных взысканий, и регулируемые ими общественные отношения в сфере государственного управления, которые отличаются от преступлений меньшей общественной опасностью, а потому и влекут за собой административную ответственность¹.

Анализ вышеприведенных определений позволяет выделить общие признаки, присущие всем административным правонарушениям, отличающие их от правомерного поведения, а также от иных правонарушений (преступлений, дисциплинарных проступков, гражданско-правовых деликтов).

К числу таких признаков следует отнести:

- общественную опасность;
- административную противоправность;
- административную наказуемость;
- виновность.

Между тем в научной литературе отмечается, что признаками административного правонарушения являются:

- противоправность;
- виновность;
- наличие административной ответственности за его совершение;
- отсутствие обстоятельств, исключающих административную деликтность деяния².

Сущностным признаком, присущим административному правонарушению, является его общественная опасность. Как административное правонарушение

¹ См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственно и материально-правовое исследование). – Воронеж, 1970. – С. 148.

² См.: Мартынов И.А. Институт исключения деликтности деяния в административном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 16.

поведение физического, должностного или юридического лица может быть оценено тогда, когда оно представило угрозу охраняемым законом общественным отношениям. Административные правонарушения в сфере проведения публичных мероприятий неоднородны. Как отмечает И.А. Галаган, «...административные правонарушения неоднородны по степени общественной опасности. Но в целом они менее общественно опасны, чем преступления»³.

Верность вывода о признании общественной опасности в качестве признака административного правонарушения подтверждается и анализом уголовного законодательства. Так, в ст. 14 УК РФ закреплено понятие преступления, которым признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК под угрозой наказания. Таким образом, уголовный закон оценивает как преступление не все общественно опасные деяния, а лишь их определенную часть⁴.

Развивая данную позицию, следует сказать, что, если бы административные правонарушения не влекли вредных последствий, не представляли бы опасности для личности, общества и государства, не требовалось бы и устанавливать юридическую ответственность за их совершение, создавать аппарат для борьбы с ними.

Л.В. Коваль, анализируя сущность правоотношений, связанных с реализацией административных правонарушений, верно отмечает, что неправильно отделять от «административного правонарушения» такой его признак, как «общественная опасность» и «вредность», а также рассматривать их обо-

собленно. Логический анализ таких категорий, как «общественная опасность» и «вредность», приводит к выводу о том, что объем понятия «общественная вредность», будучи подчиненным, входит в объем понятия «общественная опасность», которое является подчиняющим. Каждый деликт, таким образом, содержит в себе опасность и реальное причинение вреда⁵.

Следует признать, что общественная опасность отдельных административных правонарушений не столь очевидна, как опасность преступлений. Но взятые в своей совокупности даже такие безобидные, на первый взгляд, правонарушения дезорганизуют общественные отношения, в сохранении которых заинтересовано общество и государство. В связи с этим признание общественной опасности в качестве сущностного (материального) признака административного правонарушения означает, что деяние, лишенное его, не может квалифицироваться как административное правонарушение. Однако в современной научной литературе имеет место точка зрения о том, что административное правонарушение не обладает таким признаком, как общественная опасность⁶. Л.В. Коваль отмечает, что «...общественная опасность, выраженная в санкциях юридических норм, полностью отвечает объективному характеру общественных отношений. Объем общественной опасности изменяется лишь с изменением социальной ценности общественных отношений, являющихся объектом противоправного посягательства»⁷.

⁵ См.: Коваль Л.В. Административно-правовое деликтное отношение: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Киев, 1979. – С. 24.

⁶ См.: Васильев Э.А. Общественная опасность – основной критерий ограничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. – 2007. – № 4. – С. 84.

⁷ См.: Коваль Л.В. Указ. раб. – С. 26.

³ См.: Галаган И.А. Указ. раб. – С. 160.

⁴ Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 624-630.

Юридическим выражением признака общественной опасности административного правонарушения является административная противоправность. Как отмечает А.П. Шергин, «...этот признак является одной из правовых гарантий законности в применении административных взысканий ...»⁸. А.И. Галаган, в свою очередь, писал о том, что «...административная противоправность как признак административного правонарушения заключается в его запрещенности соответствующей административно-правовой нормой под страхом применения к виновному в его совершении таких мер воздействия, которые предусматриваются санкциями этой нормы права»⁹.

Данное обстоятельство связано с тем, что административным правонарушением может быть признано только такое поведение, которое запрещено нормами административного права, т.е. противоречит содержащимся в них предписаниям. Если общественная опасность является качеством, объективно присущим определенным деяниям, то их противоправность устанавливается законодателем в нормах, запрещающих совершение подобных деяний. Общественная опасность деяния не означает его обязательной противоправности, поскольку законодатель, к сожалению, не всегда оперативно реагирует на существование общественно опасных деяний установлением правового запрета на их совершение.

Неотъемлемым признаком административного правонарушения является административная наказуемость. Общественно опасное деяние, запрещенное законом, признается административным правонарушением лишь в том случае, когда за его совершение

предусмотрена административная ответственность.

Обязательным признаком административного правонарушения является виновность совершенного деяния. Вина выражает психическое отношение лица к содеянному деянию и его последствиям. Как отмечает Б.Я. Петелин, «...вина характеризует психическую обусловленность (в форме умысла или неосторожности) противоправного поведения и наступившие вредные последствия. Ее доказывание имеет решающее значение в установлении истины по каждому делу»¹⁰. Как правильно заметил Н.С. Таганцев, «...без вины нет ответственности и вменения»¹¹.

С.И. Котюргин отмечает, что вина является атрибутом понятия административного правонарушения, важнейшей чертой субъективной стороны состава административного правонарушения, непременным реквизитом административной ответственности, которая, в свою очередь, не может не носить личностного характера.

Развивая учение о вине в структуре состава административного правонарушения, С.И. Котюргин констатирует, что вина есть психическое отношение человека к самому себе, к своим действиям и их последствиям. Вина предполагает свободу выбора в поведении человека, соблюдение определенных процедур в обращении с другими людьми и выполнение предписанных правил обращения с объектами внешнего материального мира¹².

¹⁰ См.: *Петелин Б.Я.* Вина как обстоятельство, подлежащее доказыванию по делу // Советское государство и право. – 1981. – № 11. – С. 77; *Иоффе О.С.* Вина и ответственность по советскому праву // Советское государство и право. – 1972. – № 9. – С. 34.

¹¹ См.: *Таганцев Н.С.* Русское уголовное право. Часть общая. Т. 1. – М., 1994. – С. 410.

¹² См.: *Котюргин С.И.* О вине по делам об административных правонарушениях // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка. – Киев, 1982. – С. 58.

⁸ См.: *Шергин А.П.* Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. – М., 1974. – С. 11.

⁹ См.: *Галаган И.А.* Указ. раб. – С. 148.

И.А. Галаган под виной в административном праве понимает психическое отношение лица к совершенному им противоправному действию или бездействию в форме умысла или неосторожности, а также и к их последствиям¹³.

Для признания деяния административным правонарушением необходимо установить, что оно явилось продуктом психической деятельности здравомыслящего лица. Таким образом, не может оцениваться как административное правонарушение общественно опасное, противоправное и административно наказуемое деяние (действие или бездействие), совершенное помимо воли человека, то есть лицом, не способным руководить своими действиями, отдавать в них отчет. Любое административное правонарушение характеризуется наличием совокупности названных признаков. Отсутствие любого из них означает, что рассматриваемое деяние не является административным правонарушением. Оно в таком случае может быть признано либо правомерным поведением, либо иным правонарушением¹⁴.

Бывают случаи, когда административные правонарушения совершаются юридическими лицами. Как показывает исследование, целый ряд зарубежных государств столкнулись с существенным ростом правонарушений, которые совершаются коллективными субъектами, в связи с этим они пошли по пути освоения института ответственности юридических лиц (как уголовной, так и административной). Как показывает исследование, целый ряд зарубежных государств столкнулись с существенным ростом правонарушений, которые совершаются коллективными субъектами, в связи с этим они пошли по пути освоения инсти-

тута ответственности юридических лиц (как уголовной, так и административной). Так, в настоящее время уголовная ответственность юридических лиц установлена во Франции, Бельгии, Дании, Японии, Канаде, США, Южной Корее, Голландии, Норвегии, Австрии и некоторых других странах. Административная ответственность юридических лиц установлена в Германии, Италии и Португалии. Широко этот институт используется и в юридической практике Европейского союза. Рассматриваемый институт административного права доказал свою состоятельность в законодательстве развитых иностранных государств, где он существует уже на протяжении довольно длительного времени, что подчеркивает актуальность его развития и в Российской Федерации¹⁵.

Говоря об административной ответственности юридических лиц в сфере проведения публичных мероприятий, мы сталкиваемся с проблемой определения их вины. Дискуссионность такой правовой категории, как ответственность юридического лица, вытекает из сущности юридического лица как правовой фикции, что проявляется, в частности, в отсутствии у него воли и психического отношения к совершаемым им деяниям. Следовательно, является невозможным использование в отношении юридического лица классического понимания вины¹⁶.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации пред-

¹³ См.: Галаган И.А. Указ. раб. – С. 170.

¹⁴ См.: Куракин А.В. Квалификация административных правонарушений. – М., 2001. – С. 12.

¹⁵ См.: Коваленко Д., Марушко М. Правовая природа института административной ответственности юридических лиц // Юстиция Белоруссии. – 2005. – № 9. – С. 58.

¹⁶ См.: Там же.

усмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (ст. 2.1 КоАП РФ). В научной литературе административная ответственность юридических лиц определяется как применение к ним части мер административного принуждения, непосредственно связанных с административным правонарушением, а именно административных взысканий (наказаний), и преследующих как цели наказания правонарушителя за противоправное деяние, так и обеспечения выполнения данным юридическим лицом своих обязанностей и требований государственных органов¹⁷.

Разграничение административных правонарушений от иных правонарушений является одной из первоочередных и важных задач правоприменителя (органа или должностного лица). Сложность решения данной задачи обусловлена наличием целого ряда признаков, присущих всем типам противоправных деяний, поскольку все они являются опасными для личности, общества и государства. Каждое из них нарушает предписания, содержащиеся в правовых нормах. Однако они различаются по иным закрепленным в законодательстве признакам.

По главному материальному признаку – степени общественной опасности – все правонарушения подразделяются

на преступления и административные правонарушения, дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты. Преступление в отличие от административного правонарушения обладает более высокой степенью общественной опасности, которая определяется объектом посягательства, характером деяния, способом его совершения, наступившими последствиями, мотивом, целью, формой вины, юридическими признаками лица, совершившего деяние и др.

Как отмечает О.Ф. Шишов, «... административные правонарушения отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности»¹⁸.

И.А. Мартынов, напротив, отмечает, что общественная опасность не может быть положена в основу разграничения преступления и административного правонарушения¹⁹. Данная позиция основывается на том, что «общественная опасность» не является признаком преступления. Такая позиция не выдерживает никакой критики, поскольку признак общественной опасности закреплен в ст. 14 УК РФ.

Э.А. Васильев, развивая основные учения об административных правонарушениях и преступлениях, отмечает, что административные правонарушения обладают признаками общественной опасности и отличаются от преступлений по степени общественной опасности. В то же время Э.А. Васильев отмечает, что административные правонарушения вредны для общества, но не общественно опасны²⁰.

Между тем в научной литературе отмечается, что формальным признаком,

¹⁸ См.: Шишов О.Ф. О разграничении преступлений и административных проступков в советском праве // Советское государство и право. – 1961. – № 6. – С. 64.

¹⁹ См.: Мартынов И.А. Указ. раб. – С. 18.

²⁰ См.: Васильев Э.А. Общественная опасность – основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. – 2007. – № 4. – С. 84.

¹⁷ См.: Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 14.

положенным в основу разграничения преступления и административного правонарушения, является характер их противоправности и наказуемости.

Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. Административное правонарушение – это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Административные правонарушения следует отличать от иных непроступных правонарушений, прежде всего от дисциплинарных проступков. Административные правонарушения и дисциплинарные проступки по степени общественной опасности существенно не различаются. Различие между ними обнаруживается при анализе характера общественных отношений, которым причиняется вред в результате их совершения. Дисциплинарные проступки посягают на внутренний распорядок, установленный на конкретных предприятиях или учреждениях, на отношения служебной дисциплины. Указанные отношения объектами административных правонарушений по общему правилу не являются.

Административные правонарушения – деяния (действие или бездействие), предусмотренные нормами административного права, содержащими описание их важнейших юридических признаков. Дисциплинарные проступки лишь в самом общем виде определены в нормах трудового и административного права. Описание конкретных признаков таких деяний эти нормы не содержат²¹.

Помимо этого административное правонарушение заключается в нарушении общеобязательных норм, регулирующих поведение всех лиц, независимо от их принадлежности к той или иной организации, трудовому коллективу: дисциплинарный проступок – это неисполнение лицом обязанностей, которые на него возложены как на служащего определенной организации, предприятия. А.В. Серегин также отмечает, что административное правонарушение отличается от дисциплинарного проступка. Дисциплинарный проступок связан с неисполнением лицом своих служебных обязанностей, нарушением норм, регулирующих отношения внутри трудового коллектива, и влечет за собой применение мер дисциплинарного воздействия, налагаемых вышестоящим по подчиненности органом или должностным лицом²².

В отличие от административных правонарушений дисциплинарные проступки влекут применение к лицам, их совершившим, дисциплинарные взыскания. Дисциплинарные взыскания отличаются от административных взысканий характером содержащихся в них лишений, правовыми последствиями их применения, порядком их нормативного регулирования и кругом субъектов, имеющих право применять их.

Административные правонарушения по ряду признаков отличаются от гражданско-правовых деликтов. Круг общественных отношений, на которые посягают последние, закреплены в ст. 2 ГК РФ. Гражданско-правовой деликт – это нарушение субъективных прав лица (физического или юридического), а административное правонарушение, как правило, также представляет собой нарушение субъективного права лица. Гражданско-правовой деликт – де-

²¹ См.: Куракин А.В. Квалификация административных правонарушений. – М., 2001. – С. 12.

²² См.: Серегин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. – М., 1974. – С. 21.

яние, нарушающее предписания, содержащиеся в нормах гражданского права, в то время как административное правонарушение – это деяние, нарушающее нормы административного права. Гражданско-правовым деликтом в некоторых случаях признается невинное деяние, в то время как вина является неотъемлемым свойством административного правонарушения. Совершение гражданско-правового нарушения влечет ответственность, предусмотренную нормами

гражданского права, и эта ответственность носит обычно имущественный характер.

Административное правонарушение – это деяние, за которое предусмотрена административная ответственность, административные наказания, состоящие как в имущественных, в частности административный штраф, так и в неимущественных ограничениях правонарушителя, в частности обязательные работы на срок до сорока часов (ст. 20.2 КоАП РФ).

Библиография:

1. Васильев Э.А. Общественная опасность – основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. – 2007. – № 4. – С. 84.
2. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственно и материально-правовое исследование). – Воронеж, 1970.
3. Иоффе О.С. Вина и ответственность по советскому праву // Советское государство и право. – 1972. – № 9.
4. Коваль Л.В. Административно-правовое деликтное отношение: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Киев, 1979.
5. Котюргин С.И. О вине по делам об административных правонарушениях // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка. – Киев, 1982.
6. Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000.
7. Куракин А.В. Квалификация административных правонарушений. – М., 2001.
8. Коваленко Д., Марушко М. Правовая природа института административной ответственности юридических лиц // Юстиция Белоруссии. – 2005. – №
9. Мартынов И.А. Институт исключения деликтности деяния в административном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.
10. Петелин Б.Я. Вина как обстоятельство, подлежащее доказыванию по делу // Советское государство и право. – 1981. – №
11. Серегин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. – М., 1974.
12. Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Часть общая. Т. 1. – М., 1994.
13. Шишов О.Ф. О разграничении преступлений и административных проступков в советском праве // Советское государство и право. – 1961. – № 6.
14. Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. – М., 1974.
15. Куракин А.В., Костенников М.В. Административный процесс и его реализации в деятельности полиции // NB: Российское полицейское право. – 2013. – 4. – С. 1 – 44. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.4.9250. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_9250.html
16. Куракин А.В. Административно-юрисдикционная деятельность полиции: проблемы теории // Административное и муниципальное право. – 2014. – 3. – С. 259 – 271. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.3.11115.
17. Костенников М.В., Куракин А.В. К вопросу об основании административной ответственности в российском праве // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 10. – С. 75 – 88. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.10.10153. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10153.html

References (transliterated):

1. Vasil'ev E.A. Obshchestvennaya opasnost' – osnovnoi kriterii otgranicheniya administrativnykh pravonarushenii ot prestuplenii // Gosudarstvo i pravo. – 2007. – № 4. – S. 84.
2. Galagan I.A. Administrativnaya otvetstvennost' v SSSR (gosudarstvenno i material'no-pravovoe issledovanie). – Voronezh, 1970.
3. Ioffe O.S. Vina i otvetstvennost' po sovetskomu pravu // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – 1972. – № 9.
4. Koval' L.V. Administrativno-pravovoe deliktное otnoshenie: Avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. – Kiev, 1979.
5. Kotyurgin S.I. O vine po delam ob administrativnykh pravonarusheniakh // Obshcheteoreticheskie problemy administrativno-pravovogo obespecheniya obshchestvennogo poryadka. – Kiev, 1982.
6. Kolesnichenko Yu.Yu. Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2000.
7. Kurakin A.V. Kvalifikatsiya administrativnykh pravonarushenii. – M., 2001.
8. Kovalenko D., Marushko M. Pravovaya priroda instituta administrativnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits // Yustitsiya Belorussii. – 2005. – №
9. Martynov I.A. Institut isklyucheniya deliktности deyaniya v administrativnom prave: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2006.
10. Petelin B.Ya. Vina kak obstoyatel'stvo, podlezhashchee dokazyvaniyu po delu // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – 1981. – №
11. Seregin A.V. Osnovaniya i poryadok primeneniya mer administrativnogo vozdeistviya. – M., 1974.
12. Tagantsev N.S. Russkoe ugovnoe pravo. Chast' obshchaya. T. 1. – M., 1994.
13. Shishov O.F. O razgranichenii prestuplenii i administrativnykh prostupkov v sovetskom prave // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – 1961. – № 6.
14. Shergin A.P. Administrativnye vzyskaniya i ikh primeneniye organami vnutrennikh del. – M., 1974.
15. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Administrativnyi protsess i ego realizatsii v deyatelnosti politzii // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. – 2013. – 4. – С. 1 – 44. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.4.9250. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_9250.html
16. Kurakin A.V. Administrativno-yurisdiktsionnaya deyatelnost' politzii: problemy teorii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 3. – С. 259 – 271. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.3.11115.
17. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. K voprosu ob osnovanii administrativnoi otvetstvennosti v rossiiskom prave // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 10. – С. 75 – 88. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.10.10153. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10153.html