

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему: «Понятие, сущность и виды административных наказаний»

Студент

О. В. Завражин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Доктор юридических наук, профессор. А. В. Малько

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Содержание

Введение.....	3
1 Теоретические аспекты института назначения административных наказаний в российской федерации	10
1.1 Становление правовых основ регламентации административных наказаний в России	10
1.2 Понятие, признаки и цели наложения административных наказаний ...	16
2 Система административных наказаний по действующему законодательству Российской Федерации	26
2.1 Система административных наказаний: понятие, признаки и административно-правовое значение	26
2.2 Классификация административных наказаний: основания и содержание	40
3 Правила назначения административных наказаний.....	46
3.1 Общие правила назначения административных наказаний физическим и юридическим лицам.....	46
3.2 Назначения административных наказаний при множественности совершенных административных правонарушений	52
Заключение	63
Список используемой литературы и используемых источников.....	68

Введение

Актуальность темы исследования. В настоящий момент Минюстом России был разработан проект нового Кодекса об административных правонарушениях, который был представлен на общественное обсуждение [51]. Не ушёл от предполагаемых изменений и института административного наказания. Правда, пересмотр его положений, на первый взгляд носит «эпизодичны» и «косметический» характер. В частности, согласно обнародованной Концепции нового КоАП РФ, предлагается предусмотреть такую систему видов административных наказаний, которая бы вполне соответствовала вызовам современного развития общества, а также необходимость разграничения применения различных видов административных наказаний, реализация принципа альтернативности применения наказаний [17].

Кроме того, в п. 2.4.1.1 и 2.4.1.2 вышеуказанной концепции предлагается исключить из перечня административных наказаний и отнести к видам мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, такой вид наказания, как временное приостановление деятельности. Также предлагается уточнить содержание такого административного наказания, как конфискация имущества [17].

Однако, необходимо понимать, что решение «частных» вопросов относительно конкретного вида административного наказания качественно и правильно с точки зрения правовой согласованности невозможно без учёта сущности, признаков и целей административного наказания, которые должны быть не просто определены нормативно, но и обоснованы с доктринальной точки зрения.

Именно вышеописанные обстоятельства и обуславливают актуальность исследования вопросов понятия, сущности и видов административных наказаний, выявление существующих проблем и противоречий, поиску путей и способов их совершенствования.

Степень разработанности темы исследования находится на сравнительно высоком уровне. В последние годы в отечественной науке можно отметить следующие диссертационные исследования, посвящённые общим вопросам связанным с административными наказаниями. Это исследование 2004 года И.В. Максимова целью которого являлось определение места административного наказания в системе мер принуждения, общими вопросами назначения административных наказаний в своём исследовании задавалась Н.А. Корсакова (2011 год). На уровне научных публикаций вопросы общего характера (определение, понятия, сущности, целей и функций административного наказания) затрагивались Д.Ф. Абдулиным, Д.А. Веретенниковым, Н.С. Ермаченковой, А.М. Субботиным, Х.И. Цечоевым, О.И. Фадеевой, С.Г. Черняевым и другими.

Вопросы назначения административных наказаний и их системы затрагивались Л.Б. Антоновой, Д.Н. Бахрах, Н.А. Корсаковой и другими.

Отдельным разработанным направлением является вопросы применения административных наказаний органами внутренних дел. В данном направлении имеется не менее трёх исследований. Это кандидатская диссертация 2010 года Д.С. Нагорнова, которое было посвящено административным наказаниям в деятельности ОВД, проблемы применения административных наказаний ОВД в 2005 году были исследованы А.В. Бутковым, вопросы назначения наказаний ОВД в 2007 году рассматривались Р.В. Цветковым, в 2008 году А.Н. Гришаевым диссертационному анализу были подвергнуты вопросы соблюдения прав и свобод граждан при назначении последним административных наказаний ОВД.

Специфика отдельных видов административных наказаний рассматривалась такими учёными, как В.Н. Васильев, С.Г. Василевич, С.Е. Горобцова, П.В. Калевский, Г.В. Лукьянова, А.В. Тархов, И.В. Тимошенко и другие.

В целом необходимо констатировать, что в последние годы научный интерес к теме познания сущности и содержания административных

наказаний, их функций и цели, что, в условиях, надвигающейся реформы системы законодательства об административных правонарушениях, также обуславливает необходимость активизации исследований в данном направлении.

Методология исследования. В ходе исследования использовались общенаучные и специальные правовые научные методы, в том числе, диалектический метод, логический метод, методы анализа и синтеза, социологический и статистический методы научного исследования. В качестве специальных правовых методов были использованы методы формально-юридический, сравнительно-правовой и историко-правовой.

Цели и задачи исследования. Целью настоящего исследования является определение понятия, сущности и признаков административных наказаний, а также поиск путей и способов дальнейшего совершенствования правового регулирования административных наказаний.

Для достижения поставленной цели исследования, необходимо разрешить следующие задачи:

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

Новизна исследования. Новизна научного исследования состоит в том, что был осуществлён полноценный критический анализ действующей системы административных наказаний за совершение административных правонарушений, а также её развитие в действующем КоАП РФ, разработаны научно обоснованные предложения по дальнейшему совершенствованию такой системы.

Положения, выносимые на защиту:

1. Система административных наказаний зародилась в период существования Российской империи в середине 19 века и, по сути, заключалась в применении предупреждения как меры профилактического воздействия и штрафа как меры карательной направленности. Впервые чёткие разграничения между уголовно наказуемыми преступлениями и административными проступками было проведено уже в советский период в 1922 году. В качестве основных мер административных взысканий применялись предупреждение (наиболее распространённая мера взыскания) и штраф (в меньшей степени). Появление в отечественной практике административного ареста как меры наказания за совершение административного правонарушения связана с обеспечением порядка на территориях ведения военных действий в 1941 году и изначально подразумевалась в качестве временной меры. Однако, в последствии практика так и не смогла уйти от данного вида наказаний и, изначально в 1984 году он был предусмотрен за два вида административных правонарушений (мелкое хулиганство и невыполнении законных требований сотрудника милиции или народного дружинника), а в последствии количество возможных случаев его применения только увеличилось.

2. Административное наказание может быть определено как вид и мера негативной реакции со стороны государства на совершённое субъектом административной ответственности административное правонарушение, которое заключается в претерпевании последним негативных правовых, имущественных, неимущественных и других последствий, как кары за его

совершение, в целях общей и индивидуальной превенции, восстановления социальной справедливости и нарушенных общественных отношений.

3. Система административных наказаний является динамичной, в связи с чем, наряду с устоявшимися санкциями в виде предупреждения, штрафа и административного ареста, такой перечень дополняется новыми специальными наказаниями. Это, прежде всего, административное приостановление деятельности, которое наряду с большими штрафами, являются наиболее тяжкими санкциями, применяемыми к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Так же к специфическим санкциям необходимо отнести дисквалификацию, лишение специального права, решение о выдворении, запрет на посещение спортивных мероприятий. Данные виды наказаний призваны воздействовать на отдельные специальные виды правонарушений (правонарушения в сфере миграции в случае с выдворением, нарушения общественного порядка при проведении спортивных мероприятий и т.п.) или в отношении отдельных групп субъектов (например, субъекты предпринимательства, иностранные граждане, должностные лица и т.п.). Практику «индивидуализации» административных санкций необходимо признать правильной, поскольку приспособление таких санкций к специфике сферы общественных отношений в которых совершается правонарушения, или к специфике субъекта правонарушения, позволяет правоприменителю действовать более «точечно» повышая эффективность применения мер административного наказания.

4. Анализ судебной практики показал отдельные недостатки связанные с применением ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ в части назначения одного наказания за совершение нескольких правонарушений, поскольку судебной практикой, фактически установлены дополнительные критерии. Среди таких критерий основным выступает относительная одновременность составления протоколов об административных правонарушениях или рассмотрение соответствующих дел, фактическое нахождение данных дел у одного

должностного лица или судьи. Данный подход не вполне соответствует предписаниям закона и, в отдельных случаях, создаёт условия для нарушения прав и законных интересов виновного лица, а в некоторых случаях, наоборот, предоставляет последнему излишние не предусмотренные законодательством преференции.

В целях устранения такого противоречия, необходимо внести изменения в КоАП РФ, установив, что в случае выявления административного правонарушения, которое было совершено в результате действия или бездействия повлекшего совершение иного правонарушения, которое уже было рассмотрено компетентными органами и по которому уже было назначено административное наказание, и, при условии своевременности выявления которого, подлежали бы применению правила ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ, возникают основания для пересмотра вступившего в силу решения о привлечении к административной ответственности с применением правила о назначении наказания в пределах наиболее строгой санкции.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая значимость данного исследования заключается во внесённом вкладе в дальнейшее развитие административно-правовой теории назначения наказаний за совершение административного правонарушения.

Практическая значимость полученных результатов заключается в возможности использования полученных материалов в целях преподавания дисциплин административно-правовой направленности, в использовании полученных результатов в процессе практической деятельности по назначению и применению административных наказаний. Разработанные и предложенные предложения по совершенствованию действующего законодательства об административной ответственности, могут найти своё практическое применение в законотворческой деятельности.

Структура работы. Структура исследования обусловлена поставленной целью и задачами исследования и состоит из основной части, заключения и библиографического списка. Основная часть исследования

состоит из трёх глав. В первой главе рассматривается история становления и развития концепции административных наказаний, определяется понятие, признаки и цели административного наказания. Во второй главе рассматриваются вопросы системы и классификации административных наказаний, в третьей – особенности правил назначения наказаний.

Теоретическую основу исследования составили труды таких учёных, как А.Б. Агапов, Ю.С. Адушкин, А.А. Гогин, А.А. Кудрявая, Д.А. Липинский, О.А. Степанов, П.А. Путилкин, Р.Л. Хачатуров, Р.Г. Ягутян, А.А. Жижиленко, Е.В. Черных, В.В. Нырков, А.В. Малько, А.С. Родионова, Г.А. Кузьмичева, Л.А. Калинина, Ю.А. Тихомиров, М. Студеникина, Д.С. Нагорнов, Б.Ф. Росинский, А.В. Чуклова, Н.С. Тганцев и других.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ, федеральные законы, такие как КоАП РФ, УК РФ, в т.ч. федеральные законы о внесении изменений в КоАП РФ, решения Конституционного суда РФ и другие нормативные правовые акты.

1 Теоретические аспекты института назначения административных наказаний в российской федерации

1.1 Становление правовых основ регламентации административных наказаний в России

Административные наказания как правовое обособленное явление могли появиться только после того, как существующее в государстве право, хотя бы частично, было поделено на публичное и частное. Как известно, именно публичное право, как «большая отрасль» государственного права, в последствии преобразовалась в административное, конституционное и другие отрасли права (законодательства). В связи с этим, до такого «разделения», не было и соответствующей отрасли законодательства, а значит и особых мер наказания.

В научных публикациях, посвящённых истории развития науки административного права отмечается что её развитие начинается с середины XIX века, что было связано с попытками применения в отечественной правовой системе заимствованной зарубежной модели полицейского права к отечественным реалиям. В связи с этим, «историческое» название административного права – «полицейское».

В учебнике по административному праву начала XIX века за авторством В.В. Ивановского (профессор Императорского Казанского Университета), отмечалось, что началу развития науки административного права в России положило издание в 1840 года научного труда с названием «Основание государственного благоустройства с применением к Российским Законам» (автор- профессор Преображенского Университета – Н. Рождественский). В последствии в 1873-1874 годах был издан труд «Полицейское право» И. Андреевского, а также серия крупных сочинений (публикаций) И. Тарасова (профессор Московского университета). За этим

последовали труды П. Шеймнина, Э. Берендтса, В. Дерюжинского, Н. Беляевского датированные уже 1900 -1910 годами [1, с. 126-127].

Фактически перед распадом Российской империи в начала XX века в отечественной науке была разработано и сформировано основное понимание основополагающих категорий административного права. Авторами соответствующих исследований стали А.И. Елистратов, В.В. Ивановский, В.Ф. Дерюжинский, И.Т. Тарасов и другие ученые [34, с. 118].

Прогрессивность доктринальных представлений на то время обуславливались итогом событий 1905 – 1907 года, в результате которого в государстве произошли определённые изменения, выразившиеся в расширении прав и свобод индивида, например, частично была упразднена цензура, которая являлась существенным элементом полицейского права. При этом, перечисленными учёными в качестве идеала административно-правовых отношений воспринималось уже не полицейское право, в котором государственное управление осуществлялось посредством усмотрения управляющего, практически не ограниченного нормами права, а правовое (конституционное) государство. В последнем случае государственное управление осуществлялось на усмотрение представителя власти, а во исполнение с ограничениями и в пределах, установленных законом.

Описывая различие между полицейским правом и правом административным, которое характеризует государство как конституционного (правового) государства (наличие у государства конституции или другого наивысшего над другими закона в тот период времени понималось как один из основных признаков правового государства), заключалось в том, что в первом случае какие-либо взаимные отношения между государством и индивидом отсутствуют. Во втором случае взаимоотношения урегулированы законом и присутствуют взаимные права и обязанности, существует развитая система органов самоуправления населением и частные общества [1, с. 18].

В таких условиях и формировалось первое представление, да и собственно правовое регулирование системы административных наказаний. Одним из наиболее распространённых видов административного наказания являлось вынесение официального предупреждения. Такой вид наказания, как правило, выносился за совершение незначительно общественно опасных правонарушений. Официально (легально) данный вид наказания был впервые закреплён в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года. В полицейском законодательстве того периода обозначенный вид наказания также именовался как «публичный выговор». Субъектами уполномоченными на его применение являлись мировые и волостные судьи, старосты сельские и полицейские чины. Административные поступки в указанный период времени именовались как «маловажные преступления» [6, с. 210].

После образования СССР, предупреждение не сразу вошло в законодательный перечень административных наказаний. Легально в качестве такового оно было закреплено с принятием Постановления ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 30.03.1931 года, согласно которого было утверждено «Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» [14, с. 653-655].

При этом обращает на себя внимание определённое смешение административных и уголовных наказаний, таких как расстрелы и лишение свободы на длительный срок. В частности, А.Б. Агапов отмечает, что предупреждение в указанный исторический период действовало как наиболее мягкое юридическое взыскание (мера юридической ответственности), как противовес перечисленным крайним мерам юридической ответственности. Отмечается, что «в отличие от суровых репрессивных мер сталинского режима, применяемых к немногим реальным политическим противникам и множеству мнимых врагов народа из активной и образованной части советского общества, для остального большинства абсолютно аполитичных и идеологически апатичных малограмотных обывателей тогдашней власти

понадобилась превентивная мера одновременно и профилактики нарушений, устрашения нарушителей порядка и общественного спокойствия в сфере социалистического общежития и в коммунальном быту» [1, с. 118-119].

Таким образом, предупреждение как мера наказания в качестве своего наиболее частого «результата» нашла обычное население, не относящееся к интеллектуальной элите и политической сфере. Сфер применения предупреждений характеризовалась как средство борьбы со сквернословием, употреблением алкоголя в общественных местах, попрошайничеством, мелким хулиганством, драками, мелкими хищениями, обчётами в магазинах на незначительные суммы, семейными ссорами и т.п. [1, с. 118].

Причины этого заключались в том, что действующая на тот период времени система наказаний была слишком строга и чрезмерна для таких мелких бытовых нарушений (не смотря на всю «суровость» того времени), однако меры по наведению общественного (публичного) порядка принимать было необходимо. Кроме того, имевшее место в тот период штраф в качестве административного наказания штраф не был эффективен, да и вообще был весьма затруднителен в качестве практического применения, поскольку далеко не всё население РСФСР имело возможность заработка в денежном выражении. В связи с этим, довольно продолжительные периоды времени существовали так называемые «трудодни», талона на продовольствие и вещи, пайки, карточки и другие варианты «дозированного» распределения материальных благ в качестве эквивалента денежного вознаграждения. Налаживать штраф на людей, которые и так практически не имеют свободной денежной массы было весьма недальновидно и не эффективно.

Отдельного внимания заслуживает вопрос разграничения уголовных и административных взысканий. Впервые наиболее «однозначно» это произошло в 1922 году с принятием Уголовного кодекса РСФСР, в котором разделялись уголовные преступления и административные правонарушения. Изначально, например арест как мера административного наказания предусмотрена не была (появилась только в 1941 году). Это было связано в

том, что по своему содержанию арест ассоциировался с лишением свободы, которые воспринимались исключительно как негативное последствие в результате совершения более общественно опасных нарушений (уголовных преступлений). Необходимость применения ареста как наиболее строгой меры наказания за совершения административного проступка была продиктована практикой и в итоге привела в 1941 году к введению соответствующего административного наказания в советское законодательство [6, с. 212]. Юридическим основанием для введения административного ареста послужил Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении» [1, с. 119], а фактические предпосылки заключались в начале Великой Отечественной войны.

Максимальный срок ареста, согласно вышеуказанного источника равнялся 6 месяцам. Он мог быть применён к лицам, которые признавались виновными в невыполнении указаний военных властей, а также в нарушении общественного порядка и требований государственной безопасности не связанных с совершением преступления, а также несвоевременное, неполное выполнение военной или трудовой повинности, нарушение установленных режимов и ограничений свободы передвижений между населёнными пунктами и т.п. [1, с. 119]

При этом обращает на себя внимание то существенное обстоятельство, что возможность применения данной меры наказания определялась территорией, на которой введено военное положения, а в качестве субъектов уполномоченных на назначение ареста – военные начальники рангом не ниже командира войскового соединения (что приравнивалось к дивизии или армии). Таким образом, советский законодатель изначально исходил из исключительности и временности введения данного взыскания и в советской правовой системе она зародилась как исключительная временная мера на период военного положения.

В последующие периоды советской истории, государство всё-таки предусмотрело административный арест в качестве меры наказания за наиболее общественно опасные административные проступки. Постепенно перечень правонарушений, за совершение которых возможно данное взыскание увеличивался. Так, в первоначальной редакции Кодекса РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 года [19] (далее – КоАП РСФСР 1984 года) административный арест допускался только за совершение мелкого хулиганства (ст. 158 КоАП РСФСР 1984 года) и за злостное невыполнение законного распоряжения работника милиции или народного дружинника (ст. 165 КоАП РСФСР 1984 года) [76, с .30].

В последующем, уже в действующем в настоящий момент Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 года [18], по состоянию на момент его принятия было предусмотрено 11 составов административных проступков за которые мог быть назначен административный арест.

Также обратим внимание на то, что законодательство об административных правонарушениях как в советский период, так и в настоящее время допускало возможность применения основных и дополнительных взысканий. В КоАП РСФСР 1984 года эти вопросы регулировала ст. 25. Как дополнительными, так и основными взысканиями могли быть назначены: возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, а также конфискацию предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения.

Подводя итоги проведённому анализу становления правовых основ административных наказаний, необходимо отметить, что истоками зарождения доктринальных представлений и первых законодательных предписаний о мерах юридической ответственности, которые могут быть отнесены к административным, датированы серединой 19 столетия. Первыми

административными наказаниями, которые применялись ещё в период существования Российской империи, являлись предупреждение (оно же публичный выговор) и штраф. Аналогов административного ареста в тот период не существовало, поскольку существовали представления о том, что лишение свободы может быть предпринято только в отношении лица, совершившего преступление. Вообще, впервые чёткие разграничения между уголовно наказуемыми преступлениями и административными проступками было проведено уже в советский период в 1922 году. В качестве основных мер административных взысканий применялись предупреждение (наиболее распространённая мера взыскания) и штраф (в меньшей степени).

Административный арест как вид административного взыскания впервые был введён в 1941 году как крайняя мера обеспечения порядка на территориях и в период ведения военных действий. То есть как исключительное временное взыскание. Однако, в последствии практика так и не смогла уйти от данного вида наказаний и, изначально в 1984 году он был предусмотрен за два вида административных правонарушений (мелкое хулиганство и невыполнении законных требований сотрудника милиции или народного дружинника), а в последствии количество возможных случаев его применения только увеличилось.

1.2 Понятие, признаки и цели наложения административных наказаний

Д.А. Липинский в своей публикации посвящённой вопросам определения понятия административного наказания уделяя внимание историко-правовому аспекту формирования доктринальных представлений на этот счёт, цитирует дореволюционного учёного правоведа А.А. Жиленко, который ещё более ста лет назад полагал, что установление понятия и правовой природы юридического наказания (правовой санкции) должно быть одинаково подходящим для всех течений в юридической науке

использующих данную категорию [20, с. 24-25]. С данным утверждением, как представляется необходимо согласиться. Конечно, в XXI веке, когда правовая наука и законодатель, пойдя по пути специализации и дифференциации отраслей законодательства выработал различные виды юридической ответственности, каждому из них присущи свои специфические особенности. Однако сущность любой правовой санкции как меры наказания (ответственности) за совершённое правонарушение должно оставаться прежней, то есть соответствовать своей родовой категории (назовём её условно - юридическое наказание).

Вместе с тем, как показала история в советский период, а также позже, на современном этапе развития отечественной правовой мысли, исследования уголовных наказаний, административных и других отраслевых видов, фактически осуществляются отдельно. В отдельных науках, например, в гражданско-правовой в категориальном аппарате использовать термин «наказание» в данный момент, не принято вообще. Существуют и исключения, которые как правило относятся к общей теории права [27, с. 6], [25, с. 300-302], [69], [24, с.1 18-123].

Не вдаваясь в общеправовую дискуссию относительно «правового наказания», в качестве наиболее распространённого понимания такого термина укажем на мнение А.В. Малько, который определяет его 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» [24, с. 118].

Как мы можем видеть наказание определено в качестве средства правового ограничения. Данный термин представляется несколько «размытым» и не конкретизирован. В правовой науке термин «ограничения», как правило, применяется к характеристике пределов осуществления прав и свобод, к случаям их временного или постоянного ограничения или в части определения пределов полномочий органов и должностных лиц.

Употребление такой характеристики для «правового наказания», довольно спорный и сомнительный момент, поскольку создаст условия для ассоциаций с перечисленными случаями, которые не имеют отношения к наказаниям как части юридической ответственности. Также обращает на себя внимание, что наказание применимо на одной из стадий реализации юридической ответственности, что также представляется вполне соответствующим действительности. Наказание в случае, если лицо виновно в совершении правонарушения, должно быть конечным итогом реализации юридической ответственности.

Д.А. Липинский также в полной мере согласен с предложенным пониманием. При этом, учёный также указывает на неопределённость категории «правовое ограничение», которая также может означать запрет совершать какие-либо действия, что не обязательно относится к составам правонарушения и основаниям для привлечения к юридической ответственности.

Также, Д.А. Лиинский отмечает и не полноту предусмотренных целей правового наказания, поскольку к ним также, по мнению учёного, должны быть отнесены цели восстановления общественных отношений в прежнее состояние и восстановление социальной справедливости. В обоснование своих позиций учёный приводит пример Уголовного кодекса РФ в ч. 2 ст. 43 которого отмечается, что одной из целей наказания является именно восстановление социальной справедливости [20, с .25].

Рассматривая последнее замечание, отметим, что анализ действующего КоАП РФ говорит о том, что в качестве отдельной цели административного наказания, восстановление общественных отношений, не предусмотрено. Вместе с тем, если проанализировать содержание ст. 4.7 КоАП РФ, посредством которой урегулированы вопросы возмещения имущественного и морального ущерба, отмечается, что судья рассматривающий дело об административном правонарушении имеет право по своей инициативе разрешить вопрос о наложении на лицо ответственности возместить

причинённый правонарушением имущественный вред. Данные положения, хоть и косвенно, но всё-таки указывают на наличие отдельных элементов социальной справедливости в рассматриваемом виде процесса.

В целом, представляется допустимым выделить следующие основополагающие признаки правового наказания, которые могут быть использованы и применительно к наказанию административному: эта мера юридической ответственности; применение такой меры возможно только посредством использования специальной процессуальной формы; содержание такой меры ответственности заключается в ограничениях различного рода и характера (имущественного – в виде ухудшения имущественного положения лица, неимущественного, организационного характера, порицательного, или временное ограничение свободы передвижения); основанием для практической реализации такой меры является «Акт применения юридической ответственности» (в качестве такового может быть и судебное решение и решение уполномоченного административного органа и т.п.); целями правового наказания является общая и частная превенция (воздействие на сознание и поведение людей), восстановление общественных отношений, воспитание правонарушителей, а также кара.

В российском законодательстве существует легальное определение административного наказания, которое содержится в ст. 3.1 КоАП РФ и определено как установленная государством мера «ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами». Кроме этого, необходимо обратить внимание и на вторую часть обозначенной нормы в которой специально акцентируется внимание на том, что целью применения в отношении лица административного наказания не может быть унижение его человеческого достоинства и причинения последнему страданий физического характера, воздействие на деловую репутацию юридического лица. Отметим,

что в силу обстоятельств привлечения любого из юридических лиц к ответственности в абсолютном большинстве случаев, его деловая репутация неизбежно страдает (в большей или меньшей степени). То же самое касается и лиц физически, особенно, если оценивать понятие «физические страдания» с субъективной точки зрения.

Однако главное правило заключается в том, чтобы лица, реализующие государственно-властные полномочия по привлечению лица к административной ответственности не руководствовались, при этом, обозначенными «запрещёнными» целями. При этом, перепревание лицом «физических страданий» или потеря юридическим лицом своей деловой репутации может быть «побочным эффектом» от применения административного наказания. В свою очередь, назначение наказания в таких целях, делает соответствующее решение незаконным и подлежащим отмене.

В качестве сравнения, процитируем определение административного наказания (взыскания), которое существовало в ст. 23 КоАП РСФСР 1984 года: «административное взыскание является мерой ответственности и применяется в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения советских законов, уважения к правилам социалистического общежития, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами». Иными словами, основной акцент советский законодатель делал на реализацию цели общей и частной (индивидуальной) превенции.

Отметим, что отдельные учёные высказывают мнение о необходимости возврата к ранее существовавшему термину «административное взыскание», поскольку «наказание» подразумевает под собой, прежде всего, карательную функцию. Например, такой позиции придерживается Ю.С. Адушкина [4, с. 41]. Анализ этимологического значения терминов «взыскание» и «наказание», указывает на их родство и схожесть по значению, они оба определены как меры воздействия. Однако, среди прочего, взыскать означает и «заставить уплатить» [28, с. 81]. Исходя из этого, оба варианта носят

одинаковую смысловую нагрузку, по сути, являются синонимами. При этом, существенные основания для отказа от существующего в настоящий момент в законодательстве термина наказание, отсутствуют.

Далее рассмотрим существующие в отечественной доктрине взгляды на понятие и сущность административного наказания. Определения и подходы встречаются различные. Рассмотрим некоторые из них.

Одним из наиболее распространённых подходов является характеристика административного наказания в качестве меры государственного принуждения (одной из разновидностей) [5, с. 36]. В целом административное наказание определяется как реакция со стороны государства на совершённое нарушение норм права [80, с. 102], его отрицательная оценка на поведение участника правоотношений [26, с. 294], такая реакция отдельными учёными определяется как кара, то есть причинение лицу определённых страданий и лишений [76, с. 5-7]. Тот же Д.А. Липинский определяет административное наказание, как установленную государством меру административной ответственности, которая может быть применена за совершение административного правонарушения и преследующая в качестве своей цели кару, а также общую и частную превенцию [20, с. 43].

Если соединить воедино вышеизложенные законодательные предписания и научные воззрения, то, в качестве признаков административного наказания, могут быть определены следующие

1) наказание представляет из себя меру административной ответственности. При этом термин «мера» обычно используется как измерение количественных или качественных характеристик как материальных, так и нематериальных явлений. В свою очередь, из содержания конкретного вида наказания, последние условно можно «ранжировать» по признаку строгости, по степени применяемых к субъекту ответственности мер ограничения. Это могут быть количественные характеристики (размер штрафа, который уменьшает имущественное

положение субъекта ответственности в определённом размере), временной промежуток (период ареста или приостановления деятельности) на который вводятся такие ограничения и т.п.;

2) содержание и сущность наказания всё-таки заключается в каре, которая «настигает» лицо и является неотвратимой (за известными исключениями, установленными законом, например, истечение сроков давности привлечения к административной ответственности);

3) в качестве правовых источников, которые регулируют материальные и процессуальные основания применения административного наказания выступают как федеральные законы, так и законодательство субъектов федерации об административных правонарушениях в соответствии с распределёнными предметами ведения;

4) единственным основанием применения в отношении субъекта ответственности меры административного наказания, является совершение последним административного правонарушения;

5) процессуальным основанием реализации административного наказания является правовой акт ненормативного содержания, носящий индивидуальный характер.

б) юридическими последствиями применения к лицу административного наказания (что равноценно привлечению к административной ответственности) является временная «коррекция» его правового состояния, поскольку он будет иметь статус лица, привлечённого к административной ответственности, подвергнутого административному наказанию.

Характеризуя формальные (юридические основания) для применения административного наказания необходимо указать на то, что источником законодательства об административных правонарушениях являются конституция РФ, другие федеральные законы, а также региональное законодательство.

В первую очередь, к системе таких нормативных правовых актов необходимо отнести Конституцию РФ. Различные положения Конституции РФ регулируют вопросы организации государственной власти в РФ, её разделения, предусматривают вопросы разграничения предметов ведения между федерацией и её субъектами, основные положения о правах человека и их гарантиях, которые действуют во всех без исключения видах юридических процессов, в том числе, в административном (презумпция невиновности, право на юридическую помощь запрет дискриминации и прочие). Кроме того, именно в Конституции РФ содержатся положения, предусматривающие возможность делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.

Вторым по значимости, источником нормативного регулирования выступает КоАП РФ. КоАП РФ определяет единую на всей территории России процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях, последняя является обязательной для самих комиссий.

Наряду с деятельностью федеральных органов государственной власти определенными полномочиями в отношении дел об административных правонарушениях наделены и субъекты РФ. Следует обратить внимание, что КоАП РФ предусматривает лишь исключительную компетенцию Федерации и ее регионов, исключая возможность совместного осуществления части полномочий [21, с. 30-36], [22, с. 32 -37]. В ведении Российской Федерации находятся наиболее важные и значимые аспекты административных правоотношений, которые в большинстве случаев носят общий характер и распространяются на всю территорию государства. Однако немаловажное значение имеет и компетенция каждого отдельного субъекта РФ в рассматриваемой сфере – здесь КоАП РФ наделяет российские регионы и нормотворческими, и охранительными, и иными функциями.

В юридической литературе как в уголовно-правовой, так и административно-правовой, существует целая палитра мнений, от признания кары сущностью наказания [12, с. 43-46], [23, с. 101-107], [16, с. 18] до

полного ее отрицания [8, с. 44-47]. Причем наказание как кару рассматривают не только в юридической, но и в философской литературе [82, с. 120-121], а также в религиозной литературе [67, с. 44-50].

Многих ученых и обычных граждан отталкивает сам термин «кара», так как его иногда ассоциируют с жестокими наказаниями. Между тем, «кара – это справедливое (в современном смысле, а не в средневековом значении талиона) осуждение, порицание виновного, объективное в своей основе, соразмерное воздаяние ему за совершенный им проступок, которое вовсе не обязательно сопровождается страданиями осужденного» [12, с. 24].

В качестве сравнения обратимся к законодательству отдельных иностранных государства. Например, в Китайской Народной Республике, согласно ст. 4 Закона об административных наказаниях Китайской Народной Республики, в которой раскрываются цели наказания, такая цель как «кара» не указывается. Однако, имеется указание на то, что само применение наказания должно сопровождаться и образование правонарушителя, в целях внушения ему уважения к закону в будущем, т.е. идёт речь о правовом воспитании и по сути реализации цели индивидуальной профилактики наказания [83]. Обращает на себя также внимание, что само понимание административного наказания и административной ответственности в КНР основано на её разграничении с ответственностью уголовной и заключается в незначительной (по сравнению с уголовным преступлением) степени общественной опасности [84]. То же самое относится практически ко всем иностранным государствам, например, Австралии [87].

В попытке определить характер, систему и цели административных наказаний в США, мы столкнулись с невозможностью проанализировать данный процесс, поскольку как таковое административное право и тем более законодательство об административной ответственности (консолидированное, обособленное от других отраслевых законодательств) в США отсутствует. Меры юридической ответственности в законотворческой практике принято разделять на уголовные, гражданские и административные.

При этом, такие меры, как штрафы и предупреждения, которые в отечественной практике характерны прежде всего для административной ответственности. В США принято относить к гражданским мерам ответственности, налагаемыми, как правило, в судебной порядке. Меры административной ответственности, в своём большинстве относятся к наложению административных санкций со стороны органов государственной власти и выражаются в наличии запретов и ограничений, расторжении договоров, лишении лицензий и т.п. [85] Традиционными для американского законодателя административными взысканиями являются «административные предписания» [86].

Акт применения административного наказания – это официальное решение суда, судьи, иного должностного лица или органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, облеченное в форму постановления, в котором индивидуализируются права и обязанности сторон правоотношения административной ответственности и содержится государственно-властное веление о применении меры административной ответственности. Необходимо отметить, что в КоАП РФ должно быть сформулировано новое понятие административного наказания.

Таким образом, административное наказание может быть определено как вид и мера негативной реакции со стороны государства на совершённое субъектом административной ответственности административное правонарушение, которое заключается в претерпевании последним негативных правовых, имущественных, неимущественных и других последствий, как кары за его совершение, в целях общей и индивидуальной превенции, восстановления социальной справедливости и нарушенных общественных отношений.

2 Система административных наказаний по действующему законодательству Российской Федерации

2.1 Система административных наказаний: понятие, признаки и административно-правовое значение

Система административных наказаний представляет собой совокупность видов таких наказаний, которые предусмотрены КоАП РФ и, с соблюдением установленных правил, могут быть назначены компетентными субъектами за совершение административного правонарушения.

Такая система, в настоящий момент определена в ст. 3.2 КоАП РФ и перечень наказаний является исчерпывающим, что вполне закономерно, исходя из общих положений юридической ответственности. Итак, в соответствии с ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ, в систему административных наказаний входят следующие санкции:

- 1) предупреждение (п. 1 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ);
- 2) административный штраф (п. 2 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ);
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (п. 4 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ);
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу (п. 5 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ);
- 5) административный арест (п. 6 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ);
- 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (п. 7 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ);
- 7) дисквалификация (п. 8 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ);
- 8) административное приостановление деятельности (п. 9 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ);
- 9) обязательные работы (п. 10 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ);

10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (п. 11 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ);

Таким образом, в настоящий момент за совершение административного правонарушения может быть назначено одно из десяти видов административных наказаний (в пределах санкции статьи особенной части КоАП РФ). Также необходимо обратить внимание на динамичность системы административных наказаний, поскольку за относительно непродолжительный период времени для такой фундаментальной отрасли законодательства, из данного списка было исключено одно наказание и добавлено три [5, с. 39-40]. Так, в соответствии с федеральным законом от 28.12.2010 № 398-ФЗ [30] было исключено такое наказание, как «возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения».

В связи с необходимостью более эффективного противодействия нарушениям порядка при проведении спортивных соревнований, КоАП РФ был дополнен таким наказанием, как административный запрет на посещение мест проведения спортивных соревнований. Данная санкция сохранилась и в настоящий момент и распространяется как наказание за противоправные действия, связанные с проведением спортивных мероприятий [33]. В 2005 году была введена санкция в виде административного приостановления деятельности [31], а в 2012 году – обязательные работы [32].

Характеризуя систему административных наказаний в целом, необходимо обратить внимание на то, что её довольно существенная динамичность отличает такую систему, например, от системы наказаний предусмотренных в уголовном праве и от права гражданского, поскольку меры гражданско-правовой ответственности (неустойка, пеня, штраф и т.п.) сложились на протяжении длительного времени являются «привычными»

для участников гражданского оборота (со временем в законе изменяются только правила применения таких санкций).

Далее перейдём непосредственно к характеристике каждого из предусмотренных видов административных наказаний.

Предупреждение (ст. 3.4 КоАП РФ).

Согласно ч. 1 ст. 3.4. КоАП РФ, предупреждение заключается в вынесении официального порицания физическому или юридическому лицу в письменной форме. Согласно доступной на сайте Судебного департамента РФ отчётности за 2019 год, в указанный период времени судами общей юрисдикции по рассмотренным делам об административных правонарушениях было вынесено 288 771 предупреждение [49] и это при том, что в судах обычно рассматриваются наиболее «тяжкие» административные правонарушения, за которые, как правило, назначаются наказания в виде штрафов и других более тяжких санкций, а предупреждение как мера наказания обычно практикуется в административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти и муниципальных органах.

Данный вид наказания может быть назначен только при совокупности нескольких условий (ч. 2 ст. 3.2 КоАП РФ):

- 1) административное правонарушение было совершено впервые;
- 2) в результате совершённого административного правонарушения не наступили общественно–опасные последствия в виде причинения вреда жизни и здоровью человека, причинение в результате совершения правонарушения имущественного ущерба;
- 3) совершённое административное правонарушение не посягало на один из следующих охраняемых объектов: жизнь и здоровье человека, отношения по охране объектам растительного и животного мира, объектам культурного наследия, безопасности государства, угроз наступления техногенного и чрезвычайного характера.

Ещё одной особенностью применения данного вида наказания, является возможность его применения в случаях, если применению подлежит такое наказание, как штраф. Иными словами, штраф может быть заменён на предупреждение. Такая возможность связана с рядом правил, которые содержатся в ч. 3 ст. 3.2. и в ст. 4.1.1. КоАП РФ.

Анализ судебной практики по вопросам замены штрафа на предупреждение, показал, что вопросы установления того, повлекло ли правонарушение причинение вреда человеку, природе, государству и объектам культурного наследия. Например, априори потенциально опасным правонарушениями суды посчитали правонарушения, связанные с прохождением работниками медосмотров и инструктажей по охране труда (к соответствующему выводу пришёл Верховный суд Удмуртской Республики [75], а также правонарушения, связанные со строительством и применением стройматериалов или изделий [59]. В качестве противоположных примеров, когда административный штраф заменяется на предупреждение можно указать на случай, когда за торговлю алкогольной продукцией без лицензии штраф был заменён предупреждением по причине легального происхождения алкогольной продукции [61]. Верховными судами в обзорах судебной практики отдельно обращается внимание на то, что такая замена может быть проведена исключительно в отношении лиц, совершивших правонарушение впервые [48].

Предметно данные правила будут рассмотрены в параграфе, посвящённом общим правилам назначения административных наказаний. Тут отметим, что смысл таких правил заключается в применении принципа экономии правовой репрессии и в возможности, с учётом конкретных обстоятельств дела и личности правонарушителя, применить более мягкую меру наказания.

Административный штраф (ст. 3.5. КоАП РФ).

Согласно ч. 1 ст. 3.5. КоАП РФ, административный штраф представляет собой денежное взыскание, которое устанавливается в размере

и назначается в порядке, предусмотренном КоАП РФ. Административные штрафы являются наиболее распространённым видом наказания, которые применяются в отношении правонарушителей: за 2019 год было наложено 4 199 184 штрафа [49].

Согласной той же ч. 1 ст. 3.5. КоАП РФ установлены довольно запутанные правила определения размера административного штрафа, с градацией максимальных размеров назначения для отдельных категорий субъектов административного правонарушения: граждан, должностных лиц, юридических лиц. При этом, для отдельных «высоких» по сравнению со стандартными, размеров штрафов законодатель пошёл по пути перечисления конкретных составов правонарушений, за которые они могут быть назначены. Со временем, это привело к тому, что ч. 1 ст. 3.5. КоАП РФ обрела «гигантские» масштабы и стала неудобной для восприятия не только обывателем, но и специалистами в сфере правоприменения. При этом, по сути, происходит дублирование санкций в виде штрафа, которые и так же предусмотрены в санкциях статей особенной части КоАП РФ. Представляется, что в ч. 1 ст. 3.5. КоАП РФ необходимо внести изменения, указав на максимально возможные размеры штрафов, а правила их определения отнести к общим началам назначения наказаний, при необходимости установив критерии градации предельных размеров штрафов.

Согласно действующей редакции ч. 1 ст. 3.5. КоАП РФ, на граждан может быть наложен административный штраф по общему правилу в размере до 5 тыс. руб., в отдельных случаях – до 7, 10, 15, 20, 50, 100, 200, 300 и 500,0 тыс. руб.; для должностных лиц такие размеры штрафа составляют 50, 100, 200, 300 тыс. руб. и так до 1,0 млн. руб. соответственно, для юридических лиц до 1, до 3Ю, до 5, до 6 и аж до 60 млн. рублей.

Например, гражданину за совершение хулиганских действий в баре, который является общественным местом, что выразилось в выражении нецензурной брани, приставании к посетителям, судом был назначен штраф в размере 1 000,0 руб. [62].

Также, этой же нормой установлено, что штраф может быть определён в размере кратном отдельным величинам, к которым относятся следующие: стоимость предмета правонарушения; сумме неуплаченных налогов и сборов; сумме полученной выручки от реализации товаров, выполнение работ и услуг; суммы затрат, которые неправомерно были включены в себестоимость продукции по государственному оборонному заказу; кратной размеру начальной (максимальной) цене гражданско-правового договора; суммы излишнего дохода или предотвращённых в результате использования полученной инсайдерской информации; незадекларированной сумме наличных денежных средств; размера денежных средств, которые были получены из бюджетной системы России; размера стоимости земельного участка и т.п.

В качестве минимального размера штрафа, в соответствии с ч. 2 ст. 3.5. КоАП РФ указано сумма в 100 рублей за любое правонарушение и сумма в 500,0 руб. за правонарушение в области безопасности дорожного движения (кроме случаев привлечения к ответственности по ч. 1.3. ст. 32.3. КоАП РФ). Взысканный административный штраф в полном объёме зачисляется в государственный бюджет РФ (ч. 5 ст. 3.5. КоАП РФ).

Существуют и исключения в виде субъектов к которым наказание в виде административного штрафа не могут быть применены. Согласно ч. 6 ст. 3.5. КоАП РФ к таким субъектам относятся: сержанты, старшины, солдаты и матросы, курсанты ВПО организаций, с которыми ещё не были заключены контракты на прохождение военной службы.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.7 КоАП РФ).

Согласно ч. 1 ст. 3.7 КоАП РФ, такая конфискация состоит в принудительном и безвозмездном обращении в собственность государства или субъекта федерации вещей, которые не изъяты из гражданского оборота. Данный вид наказания может быть назначен исключительно судом.

Например, постановлением Себежского районного суда Псковской области от 15.02.2017 года по делу № 5-114/2017, гражданин Литовской Республики был признан виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 16.1 КоАП РФ за совершение которого было назначено наказание в виде конфискации товара в виде подакцизных товаров (сигареты) [63].

В применении данного вида наказаний есть определённые исключения. Например, согласно ч. 2 ст. 3.7. КоАП РФ, не могут быть конфискованы охотничье оружие и боевые припасы к нему и другие разрешённые законодательством орудия охоты и рыболовства у тех лиц, которые занимаются данным видом деятельности в качестве основного законного источника существования. Как показывает анализ судебной практики по применению данной нормы, обязанность доказывать наличие рыболовства или охоты в качестве основного промысла возлагается на сторону лица, привлекаемую к административной ответственности за которое может быть назначено такое наказание. Например, решением Красноармейский районный суд Краснодарского края от 29.01.2018 года по делу № 12-8/2018 в применении данной нормы было отказано, а орудие рыболовства было конфисковано по причине того, что правонарушитель не предоставил доказательств того, что рыболовство является единственным источником дохода последнего [72].

Кроме того, необходимо учитывать, что, в соответствии с ч. 3 ст. 3.7 КоАП РФ, не признаётся конфискацией изъятие орудия совершения и предмета такого правонарушения: те, которые в силу законодательства должны быть возвращены законному владельцу (например, похищенное имущество); изъятые из гражданского оборота и те, которые подлежат обращению в собственность государства по ному основанию.

Также необходимо обратить внимание на то, что в ч. 4 ст. 3.7 КоАП РФ предусмотрен принцип применения конфискации только в отношении того лица, которое в установленном порядке привлечено к административной

ответственности и признано виновным. Существует единственное исключение, это правонарушение предусмотренные главой 16 КоАП РФ связанные с нарушением таможенных правил (ч. 4 ст. 3.7. КоАП РФ).

Лишение специального права (ст. 3.8 КоАП РФ).

Данное наказание, согласно ч. 1 ст. 3.8 КоАП РФ, данный вид наказания может быть применён за грубые и систематические нарушения порядка использования соответствующего специального права. Также, данный вид наказания может быть применён в качестве санкции за уклонение от исполнения другого ранее наложенного административного наказания, которое было назначено за нарушение правил пользования данного права. Данный вид наказания может быть назначен только судьёй. В 2019 году судам общей юрисдикции было применено 72802 таких наказания [49].

Пределы наказания в виде лишения специального права может быть назначено от одного месяца до трёх лет (ч. 2 ст. 3.8 КоАП РФ). Если лишение специального права связано с лишением права управления транспортного средства не может быть применено в отношении инвалида, кроме отдельных случаев (ч. 3 ст. 3.78 КоАП РФ). Специальное право на осуществление охоты не может быть применено в отношении лица, для которого охота является основным видом заработка. Исключением является правонарушения, предусмотренные ч. 1.2. ст. 8.37 КоАП РФ (нарушение установленных сроков охоты, средств охоты).

Административный арест (ст. 3.9 КоАП РФ).

Согласно ч. 1 ст. 3.9. КоАП РФ, административный арест заключается в помещении нарушителя в условия изоляции от общества и может быть установлен на срок до 15 суток (по общему правилу). Согласно ч. 3 ст. 3.9. КоАП РФ, при исчислении сроков административного ареста должны быть учтены сроки административного задержания. Данный вид наказания может быть наложен только судом. За последний 2019 год судами общей

юрисдикции по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, было назначено 925 143 административных ареста [49].

Административный арест на срок до 30 суток, может быть наложен за совершение правонарушения в следующих сферах общественной жизни:

1) нарушение установленного порядка организации или проведения массовых акций;

2) нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции;

3) совершение административного правонарушения в сфере законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах или их прекурсорах.

Законодательством установлены следующие принципы применения административного ареста: исключительность случаев применения ареста; неприменение ареста к отдельным категориям граждан: к беременным женщинам, к женщинам, которые имеют детей в возрасте до 14 лет, несовершеннолетним лицам, к инвалидам I и II групп, к военнослужащим и другим приравненным к ним категориям граждан (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ).

Например, гражданин «В» был подвергнут административному аресту на срок 7 суток решением Кольского районного суда Мурманской области 28.11.2016 года по делу 65-148/2015 за распространение в социальной сети материалов, публичное демонстрирование которых запрещено федеральным законодательством, по признаку национального экстремизма [64].

Административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 3.10 КоАП РФ). Данный вид наказания может быть применён исключительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства и состоит в принудительном и контролируемом перемещении таких лиц через Государственную границу РФ за пределы России, либо, в отдельно предусмотренных случаях, в контролируемом самостоятельном перемещении через такую границу. Предусмотрено исключение, согласно которого выдворение не может быть применено к

иностранному гражданину, проходящему военную службу (ч. 3 ст. 3.10 КоАП РФ). В 2019 году судами общей юрисдикции в России было применено 1 402 выдворения в отношении иностранца или лица без гражданства [49].

Данный вид наказания также может быть назначен исключительно судьёй. В качестве исключения, административное выдворение назначается должностными лицами осуществляющими контроль за прохождением государственной границы (совершение правонарушения при въезде в РФ) (ч. 2 ст. 3.10 КоАП РФ) [50, с. 270-271].

Особенности исполнения данного вида наказания является в возможности применения к такому лицу обеспечительной меры в виде содержания в специальном учреждении, в порядке предусмотренном ФЗ от 25.07.2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[29].

Дисквалификация (ст. 3.11 КоАП РФ).

Данный вид наказания, в соответствии с ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ, заключается в лишение физического лица (гражданина) права на занятие должности федеральной государственной гражданской службы и других видов службы (муниципальной), а также права на занятие должности в исполнительном органе юридического лица, права вхождения в совет директоров, права на осуществление предпринимательской деятельности связанной с управлением юридическим лицом, а также другими видами деятельности. Данный вид наказания может быть назначен исключительно судом. Сроки дисквалификации: от шести месяцев до трёх лет (ч. 2 ст. 3.11 КоАП РФ). В 2019 году судами общей юрисдикции было применено 9 288 дисквалификаций [49].

В связи с тем, что дисквалификация может быть назначена в виде запрета осуществления деятельности в определённых сферах, она и применяется к специальным субъектам, деятельность которых и связана с таким и сферами (например, государственные служащие, предприниматели, лица и т.п.) (ч. 3 ст. 3.11 КоАП РФ).

В качестве примера можно указать на постановление Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 26.01.2017 г. по делу № 5-26/17, согласно которого, гражданин «С» был признан виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 14.25 КоАП РФ, за предоставление ложной информации в орган регистрации юридического лица не содержащее признаки уголовно-наказуемого деяния к дисквалификации на срок один год [66].

Административное приостановление деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ). Данное наказание было введено в систему административных наказаний в 2005 году с принятием ФЗ от 09.05.2005 № 45-ФЗ [31]. Как отмечает Д.Н. Бахрах, на протяжении нескольких лет до этого, административное приостановление деятельности было предусмотрено в качестве меры пресечения обеспечительного характера. После придания административному приостановлению деятельности статуса наказания, последняя применяется в порядке, установленном для назначения наказаний, влечет состояние несказанности и т. д. В общем-то, это хорошо, поскольку применяет такую санкцию только суд [7, с. 7-13]. Необходимо отметить, что вместо приостановления деятельности, в КоАП РФ в настоящий момент существует временное приостановление деятельности как мера пресечения и обеспечения рассмотрение дела об административном правонарушении (ст. 29 КоАП РФ)

Согласно ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ, такое наказание заключается в временном прекращении деятельности лиц, «осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг». Такое наказание, в соответствии с ч.1 ст. 3.2 КоАП РФ, применяется за правонарушения, которые влекут за собой возникновение угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии,

эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы и прочих общественно-опасных последствий, перечисленных в ст. 3.12 КоАП РФ. Согласно официальной судебной статистики, за прошедший 2019 год судами общей юрисдикции было назначено 11 971 таких наказаний [49].

Также в законе установлен принцип исключительно применения данной санкции в случае, если применение других видов наказания, будет не целесообразным (не будет способствовать достижению целей административного наказания), может быть назначен только судом. Есть исключение, согласно которого, совершение нарушения требований промышленной безопасности (ч. 3 ст. 9.1 КоАП РФ), такое наказание может быть наложено должностными лицами исполнительного органа, на который возложен контроль и надзор за соблюдением требований промышленной безопасности (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ).

Максимальный срок такого наказания в соответствии с ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ, не может превышать 90 суток, данный срок исчисляется с момента фактического приостановления деятельности [3., с. 98-102].

Необходимо отметить, что в КоАП РФ существуют нормы поощрительного характера, которые предполагают возможность отмены данного наказания, если обстоятельства совершённого правонарушения, которые послужили причинами приостановления деятельности, были устранены (ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ).

В качестве примера можно указать на решение Арбитражного суда Краснодарского края от 28.02.2019 года по делу № А32-3419/2019, согласно которого была приостановлена на три месяца деятельность ООО «Краснодар Сити» по привлечению денежных средств участников долевого строительства [72].

Обязательные работы (ст. 3.13 КоАП РФ).

Данный вид наказания был введён в КоАП РФ в 2012 году с принятием ФЗ от 08.06.2012 № 65-ФЗ. Согласно ч. 1 ст. 3.13 КоАП РФ данный вид

наказания состоит в возложении на физическое лицо обязательства в свободное от работы, службы или учёбы время, выполнять общественно полезную работу на бесплатной основе. Такое наказание может быть наложено только судом. В 1019 году судами общей юрисдикции было применено 326 636 наказаний, связанных с обязательными работами [49].

Согласно ч. 2 ст. 3.13 КоАП РФ обязательные работы могут быть назначены на срок от 20 до 200 часов, и могут отбываться на протяжении не более 4-х часов в день. Не могут быть применены обязательные работы к таким категориям субъектов правонарушения, как беременные, женщины с детьми в возрасте до трёх лет, к инвалидам I и II групп, военнослужащим и другим приравненным к ним категориям лиц. В перечень лиц, к которым не могут быть применены обязательные работы постоянно вносятся изменения [37], [39], [38].

Необходимо отметить, что положения данной нормы Решением КС РФ в 2013 году [52] были признаны частично не соответствующими Конституции РФ. Рассмотрим данное решение подробнее. В частности, обязательные работы как более «строгий» вид наказания по сравнению с другими (разве что кроме административного ареста), не могут быть назначены за совершение правонарушения, связанного с нарушением порядка проведения массовых акций «при одном лишь формальном нарушении установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий, не соответствующими Конституции РФ» [52]. Иными словами, для назначения данного вида наказания, необходимо наступление реальных общественно-опасных последствий от совершённого правонарушения.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ст. 3.14 КоАП РФ). Данный вид наказания является наиболее «молодым» из существующих в КоАП РФ [77, с. 104-109], поскольку оно было введено в 2013 году с принятием ФЗ от 23.07.2013 № 192-ФЗ [33]. Данное наказание может быть

назначено исключительно судом, на срок от 6 месяцев до 7 лет (ч. 2 ст. 3.14 КоАП РФ).

В качестве подведения итогов настоящего параграфа, отметим, что система административных наказаний в России представляет собой совокупность видов таких наказаний, которые предусмотрены КоАП РФ и, с соблюдением установленных правил, могут быть назначены компетентными субъектами за совершение административного правонарушения.

Такая система, в настоящий момент определена в ст. 3.2 КоАП РФ и перечень наказаний является исчерпывающим, что вполне соответствует общепринятой концепции мер юридической ответственности и состоит из: предупреждения (п. 1 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); административного штрафа (п. 2 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (п. 4 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); лишения специального права, предоставленного физическому лицу (п. 5 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); административный ареста (п. 6 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства (п. 7 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); дисквалификации (п. 8 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); административного приостановления деятельности (п. 9 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); обязательных работы (п. 10 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); административный запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (п. 11 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ).

Система административных наказаний является динамичной, в связи с чем, на ряду с устоявшимися санкциями в виде предупреждения, штрафа и административного ареста, такой перечень дополняется новыми специальными наказаниями. Это, прежде всего, административное приостановление деятельности, которое на ряду с большими штрафами, являются наиболее тяжкими санкциями, применяемыми к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Так же к специфическим санкциям необходимо отнести дисквалификацию, лишение специального права, решение о выдворении, запрет на посещение спортивных

мероприятий. Данные виды наказаний призваны воздействовать на отдельные специальные виды правонарушений (правонарушения в сфере миграции в случае с выдворением, нарушения общественного порядка при проведении спортивных мероприятий и т.п.) или в отношении отдельных групп субъектов (например, субъекты предпринимательства, иностранные граждане, должностные лица и т.п.). Практику «индивидуализации» административных санкций необходимо признать правильной, поскольку приспособление таких санкций к специфике сферы общественных отношений в которых совершается правонарушения, или к специфике субъекта правонарушения, позволяет правоприменителю действовать более «точечно» повышая эффективность применения мер административного наказания.

2.2 Классификация административных наказаний: основания и содержание

Существуют различные классификации административных наказаний. Как правило, все они основаны на критериях, содержащихся в законе, т.е. в КоАП РФ и в других нормативно-правовых актах, предусматривающих административную ответственность. Рассмотрим такие классификации.

Первая и наиболее очевидная классификация, это деление наказаний на основные и дополнительные исходя из критерия возможности назначения конкретного административного наказания в качестве такового в силу прямого указания в КоАП РФ. Деление наказаний на основные и дополнительные содержится в ст. 3.3 КоАП РФ.

Так, согласно 1 ст. 3.3. КоАП РФ, установлено, что предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством соответствующего вида, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и

обязательные работы могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний.

В качестве дополнительных наказаний, в соответствии с ч. 2 ст. 3.3. КоАП РФ, могут быть применены конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права в виде права управления транспортным средством соответствующего вида, административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Лишение специального права в виде права управления транспортным средством соответствующего вида применяется в качестве дополнительного административного наказания за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 11.7.1, ч. ч. 1 и 2 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ.

Отметим, что практика назначения судами дополнительных наказаний является довольно распространённой. Так, согласно данным, предоставленных судебным департаментом в 2019 году, в качестве таковых применялись лишение права управления транспортным средством (321 665 таких случаев), конфискация (58 543 таких случая), выдворение (123 783 случая) [49].

Согласно ч. 3 ст. 3.3. КоАП РФ, предусмотрено, что за совершение одного правонарушения может быть назначено одно основное и одно дополнительное наказание, однако, только если такие наказания указаны в санкции соответствующей нормы Особенной части КоАП РФ.

В 2014 году указанная ч. 3 ст. 3.3. КоАП РФ, в связи с принятием ФЗ от 14.10.2014 года № 307 [34], была дополнена следующим правилом: «если санкция применяемой статьи предусматривает обязательное назначение основного и дополнительного административных наказаний, но при этом одно из них не может быть назначено лицу, в отношении которого ведется

производство по делу об административном правонарушении, назначается только то из административных наказаний, которое может быть назначено указанному лицу». Комментируя данные нововведения, необходимо отметить, что законодатель пошёл по пути экономия правовой репрессии, установив правило неприменения дополнительных наказаний, когда обязательность его применения установлена в норме особенной части КоАП РФ, однако данный вид субъектов в силу положений общей части КоАП РФ не может быть подвергнут такому наказанию. В качестве примера можно указать на военнослужащих и приравненных к ним лиц.

Следующей классификацией административных наказаний является их деление на те, которые могут быть предусмотрены только в Особенной части КоАП РФ (т.е. в федеральном законодательстве) и те, которые могут быть установлены законодательством об административных правонарушениях субъектов федераций.

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 3.2 КоАП РФ, административные наказания, перечисленные в п. 3 - 11 ч. 1 данной нормы устанавливаются только КоАП РФ, а значит не могут быть установлены в законодательстве субъекта федерации. Исходя из этого, субъектом федерации самостоятельно могут быть установлены только административные санкции в виде предупреждения и штрафа.

Следующей классификацией административных санкций является их деление по возможности назначения специальным субъектам или категориям специальных субъектов (критерий – особенность правового статуса). Например, это наказания, которые могут быть применены исключительно к:

1) юридическим лицам или гражданам – осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Таким наказанием является административное приостановление деятельности;

2) к иностранным гражданам. Специальный вид административного наказания: выдворение за пределы РФ;

3) к государственным служащим и другим категориям должностных лиц. Прежде всего, это дисквалификация.

4) только к гражданам – физическим лицам (как к иностранным гражданам, так и к гражданам РФ). Например, это запрет посещения мест проведения спортивных мероприятий, обязательные работы, административный арест;

5) наказания, которые потенциально могут быть применены ко всем категориям субъектов. Таких наказаний всего три: предупреждение, штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Лишение специального права может быть применено как к гражданам, так и к должностным лицам.

В своей статье Д.Н. Бахрах выделял следующие классификации административных санкций [7, с. 7-13]. Например, по критерию процессуального порядка применения наказания, учёный разделяет санкции на применяемые в судебном и внесудебном порядке органам исполнительной власти при реализации последними административно-юрисдикционных полномочий. Так, предупреждение и штрафы могут быть применены как в судебном, так и в административном порядке, все остальные санкции могут быть назначены только судом. Из этого правила есть несколько исключений, например, административное выдворение за пределы РФ может быть применено компетентным органом выявившим правонарушение при пересечении иностранным гражданином или лицом без гражданства Государственной границы РФ. Административное приостановление деятельности предприятия, нарушающего требования в области промышленной безопасности может быть применено компетентным надзирающим органом.

Также Д.Н. Бахрах выделяет наказания, которые по своему содержанию представляют собой морально-психологическое воздействие

В системе административных санкций можно различать меры психического (морально-правового), 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.

Некоторые административные наказания прекращают противоправные действия прямо (при применении ареста, конфискации, дисквалификации, выдворении) или косвенно (побуждают стать на учет, получить паспорт и т.д.).

Далее рассмотрим особенности административных наказаний, которые применяются к юридическим лицам. Как отмечает М.Х. Асланов [3, с. 98-102], данная система административных наказаний характеризуется рядом особенностей.

Во-первых, эта система является единственным законодательно установленным перечнем административных наказаний, что позволяет обеспечить единообразное понимание и применение данных средств правоохраны.

Во-вторых, иные виды административных наказаний, кроме указанных выше, могут быть установлены только законодательными актами РФ и лишь в соответствии с общими положениями и принципами законодательства об административных правонарушениях.

В-третьих, она дифференцирует административные наказания на основные и дополнительные (возмездное изъятие, конфискации), причем последние могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания; другие административные наказания могут устанавливаться и применяться только в качестве основных.

Дополнительные наказания могут назначаться самостоятельно, а могут только присоединяться к основным мерам наказания. За конкретное административное правонарушение может быть назначено основное либо

основное и одно из дополнительных наказаний, указанных в санкции применяемой статьи КоАП. Одновременное применение двух основных либо двух дополнительных наказаний не допускается [5, с.125].

В-четвертых, эта система для юридических лиц включает наказания морального характера (предупреждение) и денежные и имущественные наказания (штраф, конфискация).

В подведение итогов данного параграфа, отметим, что основными классификациями административных санкций, применяемых за совершение административных правонарушений является их деление на: основные и дополнительные; те, которые могут применяться за совершение административных правонарушений предусмотренных только федеральным законодательством (все санкции) или законодательством субъектов федерации (штраф и предупреждение); административные санкции, которые могут быть применены ко всем без исключения субъектам ответственности или только к их отдельным категориям (в зависимости от правового статуса субъектов ответственности: юридические лица, граждане-предприниматели, должностные лица, иностранные граждане и т.п.).

3 Правила назначения административных наказаний

3.1 Общие правила назначения административных наказаний физическим и юридическим лицам

Общие правила назначения наказания предусмотрены ст. 4.2. КоАП РФ. Согласно ч. 1 указанной нормы, административное наказание должно быть назначено в пределах, которые установлены законом, которые предусматривает ответственность за совершение такого административного правонарушения, однако, по правилам, определённым КоАП РФ. Данное правило, как представляется, необходимо понимать таким образом, что даже если ответственность за совершение правонарушения предусмотрена законодательством субъекта федерации, то размер и вид санкции определяется в соответствии с законом субъекта федерации, а правила его исчисления и определения в конкретном случае – КоАП РФ.

Основное правило, согласно которому определяется размер, и вид санкции содержится в ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ: «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».

Фактически в данной норме имеет место требование максимально индивидуализировать применяемую к виновному лицу меру ответственности (санкцию). Не вдаваясь в подробности дискуссии относительно понимания индивидуализации административной ответственности, в качестве наиболее распространённого понимания сошлёмся на следующее определение: 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 [11, с. 27].

В целом, необходимость персонализации или индивидуализации санкции, назначаемой виновному лицу за совершение административного правонарушения, признаётся практически всеми учёными. Например, на это указывают в совместной публикации А.Н. Вертинская, М.А. Боева и Л.Ю. Понежина [9, с. 189-194], указывают на персонализацию меры ответственности как требование закона и видят в этом квинтэссенцию административной ответственности.

Оценивая такие подходы, укажем следующее. Нередко, совершение административных правонарушений имеет типичный, однородный характер, многие из них совершаются однотипно при схожих жизненных ситуациях и обстоятельствах. Не про сто так существуют целые научные направления, связанные с изучением личности преступников и жертв правонарушений. Такие исследования приходят к вполне обоснованным выводам о том, что личность правонарушителей по многим категориям правонарушений вполне типична, как и обстоятельства, которые способствуют совершению правонарушений. Эти обстоятельства вполне полезны для целей профилактики и предупреждения правонарушений, принятия системных мер по их противодействию. Однако, они не могут служить основанием для одностороннего или системного похода к определению мер наказаний для всех «однотипных» групп правонарушителей, поскольку кроме общих черт, есть ещё и личностные особенности каждого правонарушителя, индивидуальные особенности жизненных обстоятельств, которые привели к его совершению, а также последствий совершённого.

В этой связи необходимо отметить, что в научном сообществе периодически высказываются и обосновываются позиции, согласно которым, индивидуализация административной ответственности должна иметь место в пределах установленных типовых санкций по «тарифному» принципу. Для уяснения таких подходов, рассмотрим один из примеров.

Так, Л.Б. Антонова полагает, что «решение проблем справедливости административного наказания требует кардинального пересмотра принципов

и правил его назначения» [2, с.77]. Исходя из позиции данной учёной, последняя приходит к выводу о том, что усмотрение 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. 76].

В результате этого, будет достигнута по большому счёту автоматизация процесса назначения наказания, который будет заключаться только в правильном установлении фактических обстоятельств наличия или отсутствия определённых смягчающих или отягчающих факторов и вычислении при помощи определённых коэффициентов правильного размера наказания. В таком случае, не подлежат учёту и применению такие факторы, как «имущественное положение виновного», «характер совершённого административного правонарушения» и «его личность» и прочие, установление которых заключается в отсутствии конкретизации и в высокой степени абстрактности.

Перед тем, как выработать собственную позицию на счёт этой позиции, укажем несколько аргументов сторонником максимальной индивидуализации наказаний. Например, авторы учебного пособия по актуальным проблемам административной ответственности 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 [11, с. 50].

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 справедливого усмотрения компетентного должностного лица, который разберётся во всех деталях произошедшего и придёт к выводу о том, что для наказания и исправления виновного лица, в большей степени подходит определённый вид и размер санкции (конечно, с учётом требований процессуального закона, например, в случае повторности совершения правонарушения, минимального или максимального предела санкции и т.п.).

Сторонниками максимально возможного выяснения обстоятельств совершённого правонарушения и личности виновного являются большинство учёных-административистов, которые занимаются проблемами административной ответственности. Например, Е.Н. Беляков полагает, что это 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) [79, с. 76].

В связи с этим, представляется необходимым признать, 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, не верным, и не достаточно обоснованным.

Как показывает проведённый анализ, главным образом, таким способом предлагается противодействовать злоупотреблениям должностных лиц, в т. ч. коррупционным, или проявлению из не достаточной 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 в такой способ 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 и им деяния можно называть справедливым. Что касается вопросов противодействия коррупции и другим проявлениям, то вряд ли в данном случае цель будет оправдывать средства.

Далее отметим следующее. 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.

Далее отметим, что деятельность законодателя по дальнейшей индивидуализации правил назначения наказания продолжается. Так, в соответствии с ФЗ от 31.12.2014 № 515-ФЗ [41], ст. 4.1 КоАП РФ была дополнена п. 2.2., согласно которого, 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 определенных условий: исключительные обстоятельства, которые связаны с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями (очевидно, что в тех ситуациях, когда фактически, общественно опасные последствия не наступали) и с личностью правонарушителя.

Также, согласно указанного закона, ст. 4.1. КоАП РФ была дополнена ч. 2.3, согласно которой, в таком случае размер штрафа может быть уменьшен не больше чем на половину от минимального размера санкции, предусмотренной для такого правонарушения.

Практически аналогичные правила предусмотрены положениями ч.ч. 3, 3.1. и 3.2 ст. 4.1. КоАП РФ, согласно которой 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 КС РФ носило дискриминационный характер, и в связи с этим, частично было признано не соответствующим Конституции РФ (в той части, в которой допускает возможность не применения данной нормы в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности по законам субъектов федерации) [23].

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 настоящей статьи 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.

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 [42].

Согласно ч. 3.5. ст. 4.1. КоАП РФ, административное наказание в виде предупреждения назначается в случаях, если оно предусмотрено соответствующей статьей 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.

3.2 Назначения административных наказаний при множественности совершенных административных правонарушений

Вопросам назначения административного наказания в случае совершения одним лицом нескольких административных правонарушений урегулированы положениями ст. 4.4. КоАП РФ. Последняя редакция данной нормы имела место в 2004 году с принятием ФЗ от 20.08.2004 № 118-ФЗ [40].

В предыдущей редакции ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ оставалась в неизменном виде, а именно, указывалось, что при совершении одним лицом двух и более административных правонарушений, административное наказание назначается за каждое из них по отдельности. Данная редакция сохранилась и в настоящий момент.

Однако иную редакцию имела ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ, а именно, указывалось, что если лицо совершило несколько административных правонарушений и дела по данным правонарушениям рассматриваются одним субъектом уполномоченным на привлечение к административной ответственности, то наказание должно быть назначено в пределах только одной санкции. При этом, не указывалось, как именно определить санкцию, по которой будет назначено наказание, что предоставляло должностным лицам уполномоченного органа назначать наказания как в пределах меньшей, так и более строгой санкции.

В действующей редакции данная норма выглядит следующим образом. Предусмотрено, что если лицо совершило одно деяние (которое может заключаться как в действии, так и в бездействии), которое повлекло за собой совершение двух и более административных правонарушений (ответственность за которые предусмотрены либо различными статьями КоАП РФ либо различными частями таких статей), и, если данные дела в соответствии со своей подведомственностью рассматривает один и тот же уполномоченный субъект (орган, суд, должностное лицо и т.п.), административное наказание назначается в пределах наиболее строгой санкции из данных административных правонарушений.

Таким образом, сравнивая первоначальную и действующую редакции ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ, необходимо сделать вывод, что правила назначения наказания в данном случае в значительной степени видоизменились. Во-первых, предусмотрено конкретное указание на применение наиболее строгой санкции из возможных (санкции за правонарушение, которой предусмотрено наиболее строгое из возможных в таком случае, наказаний).

Во-вторых, в первоначальной редакции, в качестве условия применения данной нормы указывалось на совершение лицом двух и более административных правонарушений и из содержания данной нормы прямо не следовало, что данные правонарушения должны быть следствием одного действия или бездействия лиц, то в текущей редакции обязательным условием применения данной нормы является именно обусловленность двух и более административных правонарушений одним действием или одним бездействием виновного лица.

На практике применение ст. 4.4. КоАП РФ вызывает значительные затруднения, приводит к случаям обжалования решений должностных лиц или судов первой инстанции. Данное обстоятельство обусловило появление сразу нескольких руководящих разъяснений высших судов. Рассмотрим их подробнее.

Во-первых, укажем на разъяснения Пленума ВС РФ в постановлении от 24.03.2005 года за № 5 (далее – ППВС РФ № 5), которым были рассмотрены вопросы процессуального характера, возникающие при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Так, согласно абз .8 п. 4 ППВС РФ № 5 [54], при прохождении дела об административном правонарушении в котором объединены несколько административных протоколов, в стадии подготовки дела к судебному разбирательству, судья имеет возможность выделить в отдельное производство дело, если по каждому из них должно быть назначено отдельное административное наказание (т.е. подлежит применению ч. 1 ст. 4.4. КоАП РФ). В таком случае, в последующем в отношении лица будут иметь место два отдельных производства по каждому из которых будет вынесено отдельное постановление.

Согласно п. 24 Постановления Пленума ВС РФ от 02.06.2004 № 10 [55] (далее – ППВС РФ № 10), указано, что если лицо совершило два или более административных правонарушения и данные дела рассматриваются одним судом или одной судьёй одновременно, то наказание должно быть назначено за каждое такое правонарушение. Однако, если данные правонарушения

были следствием совершения лицом одного деяния (действия или бездействия), и ответственность за них предусмотрено двумя или более статьями КоАП РФ или частями одной статьи, и при соблюдении других условий предусмотренных в ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ (в т.ч. дела рассматриваются одним и тем же судьёй), то административное наказание должно быть назначено в пределах той санкции того правонарушения, которая является более строгой в сравнении с другими по которым такое лицо привлекается к ответственности.

Обратим внимание на следующий аспект. В п. 24 ППВС РФ № 10 содержится неточность, поскольку указывается не необходимость применения ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ в том случае, если дела назначены к рассмотрению одному судье. Однако это несколько противоречит положениям указанной нормы, поскольку позволяет сделать неправильный вывод о том, что если при соблюдении всех прочих условий, дела рассматриваются одновременно и назначены к рассмотрению в пределах одного суда разным судьям, то ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ не может быть применима. Это не так, поскольку дословно ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ звучит следующим образом: «рассмотрение дел, о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу». Исходя из этого, необходимо констатировать, что вынести по такому делу одно решение о привлечении лица к одной ответственности, это обязанность, а не право суда или другого должностного лица. Злоупотребление в данном случае уполномоченных должностных лиц является недопустимым и должно признаваться грубым нарушением порядка привлечения к административной ответственности, влекущее за собой отмену соответствующих решения (решений).

Существую по данному поводу и разъяснения Высшего арбитражного суда РФ, которые были даны им в Постановлении Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 [55] (далее – ППВАС РФ № 10), в п. 6.2. которого, возможность арбитражного суда объединить в одно производство сразу несколько дел, может быть применена и в отношении дел об

административных правонарушениях. Также обращается внимание на необходимость учёта судами положений ст. 4.4. КоАП РФ, выдвигается требование о необходимости изложения в резолютивной части решения выводов относительно каждого из административных правонарушений, по которым субъект привлекается к ответственности (необходимо указать «вид» административных санкций по каждому из правонарушений). Если же возникают основания для применения ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ, то такие дела должны быть объединены в одно производство и рассмотрены с вынесением решения в резолютивной части которого должно быть назначено только одно наказание (абз. 9 п. 4 ППВАС РФ № 10).

Довольно часто положения ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ применяются в отношении лиц виновных в совершении административных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения по ст. 12.24 КоАП РФ. Этим вопросам даже уделил отдельное внимание ВС РФ в п. 19 Постановления Пленума ВС РФ от 25.06.2019 № 20 [56], согласно которого если в результате одного дорожно-транспортного происшествия был причинён вред здоровью двух и более лиц и при этом различной степени тяжести, то в отношении такого водителя должен быть составлен только один протокол об административном правонарушении (по ч.ч. 1 и 2 ст. 12.24 КоАП РФ). В данном протоколе должны быть отражены сведения о наступивших последствиях в виде причинения вреда здоровью каждому из потерпевших.

Однако, в отдельных случаях, установить тяжесть причинённого вреда здоровью каждому из потерпевших одновременно невозможно, в связи с чем, в практике встречаются ситуации, когда по результатам одного ДТП в отношении виновного составляются два и более протоколов об административных правонарушениях. В таких случаях, согласно п. 19 указанного ППВС РФ № 20, дела должны быть объединены в одно производство с назначением одной наказания по наиболее строгой санкции по правилам п. 2 ст. 4.4 КоАП РФ. Данные правила касаются и тех случаев, когда в результате совершения ДТП виновное лицо привлекается по ст. 12.24

КоАП РФ и по другим статьям Особенной части КоАП РФ (например, по п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

Как показывает анализ судебных решений, суды при рассмотрении данной категории дел, руководствуются вышеуказанными правилами [57]. Например, 04.11.2018 года гражданин «Н» в районе одного из населённых пунктов Брянской области, совершил проезд на запрещающий движение знак, в результате чего был совершён наезд на пешеходов «Б» и «Г», которым был причинён лёгкий вред здоровью. Дело рассмотрено в рамках одного производства с назначением одного наказания.

Далее отметим, что особенности применения правил ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ при назначении наказания, установлены в ч. 3 ст. 4.4 КоАП РФ. Согласно данной нормы, административное наказание может быть назначено по следующим правилам:

1) если одна из двух санкций предусматривает возможность применения административного предупреждения, а вторая нет, то по второй санкции;

2) если обе санкции (две или больше) предусматривают наказание в виде наложения штрафов в денежном выражении, то в пределах той санкции, которая предусматривает в качестве максимального наказания, больший размер штрафа.

Также необходимо обратить внимание на то, что в каждом из таких случаев, при назначении наказания, могут быть применены дополнительные санкции, установленные каждой из норм особенной части КоАП РФ.

Далее рассмотрим несколько примеров из судебной практики. Так, ВС РФ была рассмотрена жалоба привлечённого к административной ответственности юридического лица [58]. По результатам проведённых должностными лицами Росгвардии проверок в отношении хозяйствующего субъекта в топливно-энергетической сфере были выявлены нарушения требований безопасности охраны объектов топливно-энергетического комплекса, в результате чего был составлен протокол совершения

административного правонарушения, предусмотренного по ст. 20.30 КоАП РФ. Правонарушения были выявлены на двух объектах по результатам проведения двух не связанных друг с другом проверок, однако оба объекта принадлежали одному хозяйствующему субъекту. Спорность данной ситуации заключалась в разрешении вопроса о том, имело ли место тут совершение двух административных правонарушений или только одно. Суды первой и апелляционной инстанции пришли к выводу о том, что имело место одно административное правонарушение, за которое должно быть назначено только одно наказание. С таким выводом не согласился ВС РФ, который объяснил свою позицию следующим образом.

Как указал ВС РФ, по смыслу ч. 1 ст. 4.4. КоАП РФ, если были совершены одинаковые по своему содержанию противоправные деяния, однако в отношении отличающихся друг от друга предметов посягательства, то имеет место совершение двух отдельных административных правонарушений наказание должно быть назначено за совершение каждого из них по отдельности. ВС РФ при этом обозначил, что такая позиция была выражена в определении КС РФ от 25.04.2019 года за № 884-О [47]. В нашем случае, имелось место два «предмета» административного правонарушения – два различных объекта на каждом из которых по отдельности должны быть обеспечены надлежащие меры антитеррористической безопасности. Принадлежность данных объектов одному хозяйствующему субъекту не имеет определяющего значения, поскольку гипотетическое соблюдение таких требований на одном из объектов, не отменяет необходимости исполнения соответствующих обязанностей и в отношении других объектов. Выполнение таких обязанностей в отношении каждого из объектов обеспечения безопасности имеет самостоятельное значение.

В судебной практике встречаются случаи, когда сторона правонарушителя обжалует решения нижестоящих судов по основаниям якобы не применения положений ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ в части назначения одного наказания за правонарушения, совершённые одним действием

(бездействием). Примером такого спора может служить решение Московского городского суда от 28.02.2020 по делу № 7-1044/2020 [73]. Жалобщиком выступало юридическое лицо, которое было привлечено к ответственности за нарушение норм трудового законодательства трём разным частям ст. 5.27 КоАП РФ. При этом, протокол об административных правонарушениях были составлены в различное время и разным судьями. ВС РФ согласился с доводами жалобщика о том, что совершённые правонарушения фактически являются следствием одних и тех же действий и бездействий, однако, они были выявлены в различное время, рассмотрены также в различное время и, при этом, различными судьями. При чём, производство по части административных дел в суде было прекращено в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности.

В качестве ещё одного примера рассмотрим Решение Московского городского суда от 04.03.2020 по делу № 7-2452/2020 [74]. Жалобщиком выступала налоговая инспекция, которая обжаловала решение суда первой инстанции, которым главный бухгалтер налогоплательщика был привлечён к ответственности за совершение правонарушения, связанного с не предоставлением документов о совершении валютных операций в контролирующей орган ответственность за которое предусмотрена ч. 6.3. ст. 15.25 КоАП РФ.

Налоговая инспекция полагала необходимым привлечь виновное лицо к ответственности за каждый факт непредоставления документов по каждой из проведённых внешнеэкономических операций с назначением отдельного наказания. Факты таких нарушений были выявлены по результатам производства одной налоговой проверки. Суд апелляционной инстанции не согласился с доводами жалобы, отметив, что даже при условии, что в первоначальных решениях о привлечении к административной ответственности, вынесенных должностным лицом налогового органа виновное лицо привлекалось к ответственности за каждый факт не

выполнения такой обязанности, суд первой инстанции, который рассматривал жалобу виновного лица, наделён полномочиями объединить такие дела в одно производство с вынесением по нему одного решения и применению положений ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ с назначением наказания в пределах наиболее строгой санкции. Фактическими обстоятельствами, которые послужили основаниями для объединения дел в одно производство являлось то, что нарушения были выявлены в ходе проведения одной проверки, первоначальное решение о привлечении к ответственности принималось одним и тем же должностным лицом.

Данное решение несколько противоречит рассмотренному выше решению ВС РФ о привлечении к ответственности хозяйствующего субъекта за правонарушение в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. В том случае, ВС РФ пришёл к выводу о том, что имели место два различных правонарушения, поскольку имелось посягательство на различные предметы (различные объекты охраны), а сами правонарушения были выявлены по результатам различных проверок, проведённых в разное время. В случае рассмотренном последним имело место одна проверка, однако каждое из неисполненных обязательств по каждой валютной операции образует самостоятельный состав административного правонарушения, а то, что бездействие виновного лица продолжалось длительное время, не должно иметь определяющего значения, как и то, что такие факты неоднократных нарушений были выявлены по результатам проведения одной проверки.

В качестве подведения итогов написания настоящего параграфа, укажем, что законодателем, в целях регулирования правил назначения наказания при совершении множественности административных правонарушений, были установлены ряда правил. Согласно первому, если виновное лицо совершило несколько административных правонарушений, то ответственность и наказание должно быть назначено по каждому из них отдельно.

В свою очередь, из данного правила предусмотрено исключение, которое позволяет применить к такому правонарушителю одну санкцию, права в наиболее строгих из возможных в таком случае вариантов. Для этого, необходимо соответствовать следующим требованиям: различные административные правонарушения должны быть совершены в результате одного деяния (действия или бездействия); рассмотрение дел об административных правонарушениях подведомственно одному и тому же государственному органу, должностному лицу или судье.

Анализ судебной практики показал, что вышестоящие суды при проверке законности и обоснованности применения ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ о назначении одного наказания за совершение нескольких правонарушений, фактически устанавливают дополнительные критерии. Среди таких критериев основным выступает относительная одновременность составления протоколов об административных правонарушениях или рассмотрение соответствующих дел, фактическое нахождение данных дел у одного должностного лица или судьи. Данный подход не вполне соответствует предписаниям закона и, в отдельных случаях, создаёт условия для нарушения прав и законных интересов виновного лица, а в некоторых случаях, наоборот, предоставляет последнему излишние не предусмотренные законодательством преференции.

Фактически дополнительно установленный фактор одновременности рассмотрения дел об административном правонарушении, связан с наличием практической проблемы, которая заключается в том, что административные правонарушения могут быть выявлены в различное время, и на момент рассмотрения одного из дел, материалы по другому попросту могут быть не готовы для рассмотрения, или ещё не переданы в суд, или, вообще, о том. Что в результате совершения действий, повлекших одно правонарушение. Было ещё совершено и другое, может быть и не известно компетентным должностным лицам. Как быть в таких случаях, законодательство ответа не даёт, однако фактически, принцип наложения одного наказания за такие

правонарушения предусмотренный в ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ нарушается, поскольку исключений из него не установлено: во всех случаях, когда одно действие влечёт совершение двух правонарушений рассмотрение которых должно быть осуществлено одним уполномоченным субъектом, должно быть назначено одно наказание. В этой связи, привлечение к ответственности за выявленное позже правонарушение способом назначения ещё одного наказания, будет являться нарушением КоАП РФ. Однако судебная практика пошла по иному пути и допускает такие случаи.

В целях устранения такого противоречия, необходимо внести изменения в КоАП РФ, установив, что в случае выявления административного правонарушения, которое было совершено в результате действия или бездействия повлекшего совершение иного правонарушения, которое уже было рассмотрено компетентными органами и по которому уже было назначено административное наказание, и, при условии своевременности выявления которого, подлежали бы применению правила ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ, возникают основания для пересмотра вступившего в силу решения о привлечении к административной ответственности с применением правила о назначении наказания в пределах наиболее строгой санкции.

Так, в п. 4 Постановления Пленума ВС РФ № 10/05 содержится неточность в разъяснении положений о применении правил назначения наказания в пределах наибольшей санкции в соответствии с ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ, поскольку из предоставленного разъяснения можно сделать вывод о том, что, при наличии всех других условий, такие правила могут не применяться, если дела рассматриваются в одном суде, но разными судьями, хотя бы и одновременно. Такие формулировки могут сформировать неправильное представление о применении ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ, поскольку при наличии предусмотренных в данной норме обстоятельств, назначение наказания соответствующим образом является не правом (возможностью), а обязанностью соответствующего государственного органа, должностного лица или судьи.

Заключение

В результате проведённого исследования, были сделаны следующие выводы и предложения:

1. Истоками зарождения доктринальных представлений и первых законодательных предписаний о мерах юридической ответственности, которые могут быть отнесены к административным, датированы серединой 19 столетия. Первыми административными наказаниями, которые применялись ещё в период существования Российской империи, являлись предупреждение (оно же публичный выговор) и штраф. Аналогов административного ареста в тот период не существовало, поскольку существовали представления о том, что лишение свободы может быть предпринято только в отношении лица, совершившего преступление. Вообще, впервые чёткие разграничения между уголовно наказуемыми преступлениями и административными проступками было проведено уже в советский период в 1922 году. В качестве основных мер административных взысканий применялись предупреждение (наиболее распространённая мера взыскания) и штраф (в меньшей степени).

2. Административный арест как вид административного взыскания впервые был введён в 1941 году как крайняя мера обеспечения порядка на территориях и в период ведения военных действий. То есть как исключительное временное взыскание. Однако, в последствии практика так и не смогла уйти от данного вида наказаний и, изначально в 1984 году он был предусмотрен за два вида административных правонарушений (мелкое хулиганство и невыполнении законных требований сотрудника милиции или народного дружинника), а в последствии количество возможных случаев его применения только увеличилось.

3. Акт применения административного наказания – это официальное решение суда, судьи, иного должностного лица или органа, уполномоченного рассматривать дела об административных

правонарушения, облеченное в форму постановления, в котором индивидуализируются права и обязанности сторон правоотношения административной ответственности и содержится государственно-властное веление о применении меры административной ответственности. Необходимо отметить, что в КоАП РФ должно быть сформулировано новое понятие административного наказания.

4. Административное наказание может быть определено как вид и мера негативной реакции со стороны государства на совершённое субъектом административной ответственности административное правонарушение, которое заключается в претерпевании последним негативных правовых, имущественных, неимущественных и других последствий, как кары за его совершение, в целях общей и индивидуальной превенции, восстановления социальной справедливости и нарушенных общественных отношений.

5. Система административных наказаний в России представляет собой совокупность видов таких наказаний, которые предусмотрены КоАП РФ и, с соблюдением установленных правил, могут быть назначены компетентными субъектами за совершение административного правонарушения.

Такая система, в настоящий момент определена в ст. 3.2 КоАП РФ и перечень наказаний является исчерпывающим, что вполне соответствует общепринятой концепции мер юридической ответственности и состоит из: предупреждения (п. 1 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); административного штрафа (п. 2 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (п. 4 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); лишения специального права, предоставленного физическому лицу (п. 5 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); административный ареста (п. 6 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства (п. 7 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); дисквалификации (п. 8 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); административного приостановления деятельности (п. 9 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ); обязательных работы (п. 10 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ);

административный запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (п. 11 ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ).

6. Система административных наказаний является динамичной, в связи с чем, на ряду с устоявшимися санкциями в виде предупреждения, штрафа и административного ареста, такой перечень дополняется новыми специальными наказаниями. Это, прежде всего, административное приостановление деятельности, которое на ряду с большими штрафами, являются наиболее тяжкими санкциями, применяемыми к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Так же к специфическим санкциям необходимо отнести дисквалификацию, лишение специального права, решение о выдворении, запрет на посещение спортивных мероприятий. Данные виды наказаний призваны воздействовать на отдельные специальные виды правонарушений (правонарушения в сфере миграции в случае с выдворением, нарушения общественного порядка при проведении спортивных мероприятий и т.п.) или в отношении отдельных групп субъектов (например, субъекты предпринимательства, иностранные граждане, должностные лица и т.п.). Практику «индивидуализации» административных санкций необходимо признать правильной, поскольку приспособление таких санкций к специфике сферы общественных отношений в которых совершается правонарушения, или к специфике субъекта правонарушения, позволяет правоприменителю действовать более «точечно» повышая эффективность применения мер административного наказания.

7. Основными классификациями административных санкций, применяемых за совершение административных правонарушений является их деление на: основные и дополнительные; те, которые могут применяться за совершение административных правонарушений предусмотренных только федеральным законодательством (все санкции) или законодательством субъектов федерации (штраф и предупреждение); административные санкции, которые могут быть применены ко всем без исключения субъектам

ответственности или только к их отдельным категориям (в зависимости от правового статуса субъектов ответственности: юридические лица, граждане-предприниматели, должностные лица, иностранные граждане и т.п.).

8. Анализ судебной практики показал, что вышестоящие суды при проверке законности и обоснованности применения ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ о назначении одного наказания за совершение нескольких правонарушений, фактически устанавливают дополнительные критерии. Среди таких критериев основным выступает относительная одновременность составления протоколов об административных правонарушениях или рассмотрение соответствующих дел, фактическое нахождение данных дел у одного должностного лица или судьи. Данный подход не вполне соответствует предписаниям закона и, в отдельных случаях, создаёт условия для нарушения прав и законных интересов виновного лица, а в некоторых случаях, наоборот, предоставляет последнему излишние не предусмотренные законодательством преференции.

Фактически дополнительно установленный фактор одновременности рассмотрения дел об административном правонарушении, связан с наличием практической проблемы, которая заключается в том, что административные правонарушения могут быть выявлены в различное время, и на момент рассмотрения одного из дел, материалы по другому попросту могут быть не готовы для рассмотрения, или ещё не переданы в суд, или, вообще, о том. Что в результате совершения действий, повлекших одно правонарушение. Было ещё совершено и другое, может быть и не известно компетентным должностным лицам. Как быть в таких случаях, законодательство ответа не даёт, однако фактически, принцип наложения одного наказания за такие правонарушения предусмотренный в ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ нарушается, поскольку исключений из него не установлено: во всех случаях, когда одно действие влечёт совершение двух правонарушений рассмотрение которых должно быть осуществлено одним уполномоченным субъектом, должно быть назначено одно наказание. В этой связи, привлечение к ответственности за

выявленное позже правонарушение способом назначения ещё одного наказания, будет являться нарушением КоАП РФ. Однако судебная практика пошла по иному пути и допускает такие случаи.

В целях устранения такого противоречия, необходимо внести изменения в КоАП РФ, установив, что в случае выявления административного правонарушения, которое было совершено в результате действия или бездействия повлекшего совершение иного правонарушения, которое уже было рассмотрено компетентными органами и по которому уже было назначено административное наказание, и, при условии своевременности выявления которого, подлежали бы применению правила ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ, возникают основания для пересмотра вступившего в силу решения о привлечении к административной ответственности с применением правила о назначении наказания в пределах наиболее строгой санкции.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Агапов А. Б. Административное право: Учебник. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. С. 118.
2. Антонова Л.Б. Проблемы назначения административных наказаний // Вестник ВИ МВД России. 2015. №2. С. 75-78.
3. Асланов М.Х. Особенности административных наказаний, применяемых к юридическим лицам // Научные известия. 2017. №7. С. 98-102.
4. Адушкин Ю.С. Система административных наказаний // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Тамбов, 2003. С. 41.
5. Административно-процессуальное право России: Учебник / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. М.: Юрайт, 2016. 341 с.
6. Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2015. С. 212.
7. Бахрах Д.Н. Вопросы системы административных наказаний // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2009. №7. С. 7-13.
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. Вертинская А.Н., Боева М.А., Понежина Л.Ю. Содержание принципа индивидуализации административной ответственности и практика его реализации // ЮП. 2019. №3 (90). С. 189-184.
10. Гостев А.С. Некоторые теоретико-правовые аспекты назначения административных наказаний // Вестник МИЭП. 2015. №2 (19). С. 99-105.

11. Горин Е. В., Костенников М. В., Куракин А. В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. М., 2010. 239 с.
12. Дуюнов В.К. Проблемы уголовного наказания в теории, законодательстве и судебной практике. Курск: РОСИ, 2000.-С. 43-46
13. Жеребцов А.Н. Очерк истории становления и развития науки российского административного права (часть 1) // Вестник КРУ МВД России. 2016. №1. С. 126 – 134.
14. Кудрявая А.А. Воспитательная роль административного наказания // Молодой ученый. 2014. №3. С. 653-655.
15. Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 2000. С. 36.
16. Курганов С.И. Назначение наказания и освобождение от наказания. М., 2015.-С. 18.
17. Концепция нового Кодекса РФ об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwlAY7khO7NAt9EL.pdf> (дата обращения: 24.03.2020)
18. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.03.2020) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.
19. 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
20. Липинский Д.А. Понятие административного наказания // Юридические исследования. 2017. № 2. С. 24 - 43
21. Мусаткина А.А. К вопросу о институте административной ответственности // Административное право и практика администрирования. 2015. № 3.-С. 30-36.

22. Мусаткина А.А. О соотношении административно-правовой и финансово-правовой ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 32-37.
23. Малько А.В., Дуюнов В.К. Запреты как средства правовой политики (круглый стол журналов «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь» и «Вестник Самарской гуманитарной академии» // Государство и право. 2013. № 9.-С. 101-107.
24. Малько А.В., Липинский Д.А. Обзор «круглого стола» журналов «Государство и право», «правовая политика и правовая жизнь», «Вектор науки ТГУ. Серия «Юридические науки» на тему: «проект концепции правовой политики в сфере юридической ответственности и наказаний в современной России» // Государство и право. 2013. № 3. С. 118-123
25. Малько А.В. Наказание и ответственность в российском праве: актуальные проблемы /Под ред. А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2014. 304 с.
26. Нагорнов Д.С. Административное наказание как составная часть института административной ответственности // Бизнес в законе. 2009. № 1.- С. 294
27. Нырков В.В. Наказание и поощрение как парные юридические категории. –Саратов: СГАП, 2006. – 180 с.
28. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Книжный мир, 2009.-С. 81.
29. О правовом положении иностранных граждан в РФ: федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 01.03.2020) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
30. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия: федеральный закон от 28.12.2010 № 398-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 11. Ст. 10.

31. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и другие законодательные акты РФ, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов РФ: федеральный закон от 09.05.2005 № 45-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 19. Ст. 1752.

32. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: федеральный закон от 08.06.2012 № 65-ФЗ (с изм. от 14.02.2013) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

33. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований: федеральный закон от 23.07.2013 № 192-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30. Ст. 4025.

34. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 14.10.2014 N 307-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 42. Ст. 5615.

35. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях: федеральный закон от 08.03.2015 № 35-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1405.

36. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований: федеральный закон от 23.07.2013 № 192-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30. Ст. 4025.

37. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона «О Следственном комитете РФ»: федеральный закон от 22.12.2014 № 439-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 52. Ст. 7550.

38. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»: федеральный закон от 03.07.2016 № 305-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27. Ст. 4238.

39. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии РФ»: федеральный закон от 03.07.2016 № 227-ФЗ (ред. от 06.06.2019) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27. Ст. 4160.

40. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и Таможенный кодекс РФ: федеральный закон от 20.08.2004 № 118-ФЗ (ред. от 14.11.2017) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3533.

41. 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.

42. 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.

43. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях: федеральный закон от 03.07.2016 N 316-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4249.

44. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования регулирования отдельных вопросов обеспечения правопорядка при проведении официальных спортивных соревнований: федеральный закон от 17.04.2017 № 78-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2460.

45. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования регулирования отдельных вопросов обеспечения правопорядка при проведении официальных спортивных соревнований: федеральный закон от 17.04.2017 № 78-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2460.

46. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях: федеральный закон от 06.12.2011 № 404-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7346.

47. Определение Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2019 г. № 1007-О. URL: <https://base.garant.ru/72255234/> (дата обращения: 24.04.2020)

48. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ N 4 (2018): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.12.2018 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 8.

49. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях // Сайт Судебного департамента РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258> (дата обращения: 24.04.2020)

50. Полякова Н.В. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ как мера административно-правового принуждения: особенности доктрины и действующего законодательства // Вестник ВГУ. Серия: Лингвистика и межкультурная коммуникация. 2008. №2. С. 270-275.

51. Проект нового КоАП РФ представлен на общественное обсуждение // ИПП «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/news/1317041/> (дата обращения: 24.03.2020); Проект Кодекса РФ об административных правонарушениях (ID: 02/04/01-20/00099059) // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов.

52. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П
// Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

53. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.04.2020 № 15-П
// СПС «Консультант Плюс». URL:
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=349709&dst=1000000001&date=05.05.2020> (дата обращения: 24.04.2020)

54. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5
«О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ
об административных правонарушениях» (ред. от 19.12.2013) // Бюллетень
Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

55. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О
некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел
об административных правонарушениях» (ред. от 21.12.2017) // Специальное
приложение к «Вестнику ВАС РФ». 2005. № 12.

56. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 № 20
«О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при
рассмотрении дел об административных правонарушениях,
предусмотренных главой 12 Кодекса РФ об административных
правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 9.

57. Постановление Верховного Суда РФ от 04.02.2020 № 83-АД20-3
// СПС «Консультант Плюс». URL:
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=622048&dst=100022&date=04.05.2020> (дата обращения: 24.04.2020)

58. Постановление Верховного Суда РФ от 19.12.2019 № 58-АД19-12
// СПС «Консультант Плюс». URL:
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=612769&dst=100023&date=04.05.2020> (дата обращения: 24.04.2020)

59. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда
от 12.01.2018 # 12АП-14395/2017 по делу N А06-6027/2017// СПС
«Консультант Плюс». URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS012&n=99768&dst=4294967295&date=24.04.2020> (дата обращения: 24.04.2020)

60. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.10.2018 N 13АП-22076/2018 по делу N А56-53488/2018 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS013&n=259231&dst=4294967295&date=24.04.2020> (дата обращения: 24.04.2020)

61. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 09.08.2018 N 04АП-3918/2018 по делу N А78-5968/2018 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS004&n=72018&dst=4294967295&date=24.04.2020> (дата обращения: 24.04.2020)

62. Постановление по делу об административном правонарушении Красногорского районного суда Брянской области от 02.01.2020г. по делу № 5-1/2020 // ГАС РФ «Правосудие».

63. Постановление Себежского районного суда Псковской области от 15.02.2017 года по делу № 5-114/2017 // ГАС РФ «Правосудие».

64. Постановление Кольского районного суда Мурманской области 28.11.2016 года по делу 65-148/2015 // ГАС РФ «Правосудие».

65. Постановление Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 26.01.2017 г. по делу № 5-26/17 // ГАС РФ «Правосудие»

66. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.04.2020 № 15-П «По делу о проверке конституционности частей 3.2 и 3.3 статьи 4.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с жалобой акционерного общества «РСК» // Российская газета. 2020. № 84.

67. Путилкин П.А. Соотношение религиозного и религиозно-православного регулирования общественных отношений: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2015. С. 22

68. Репьев А.Г., Васильков К.А. Проблемы реализации отдельных видов административного наказания на современном этапе // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. №4. С. 12-16.

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

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

71. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 28.02.2019 года по делу № А32-3419/2019 // Банк решений арбитражных судов. <https://ras.arbitr.ru/>

72. Решение Красноармейский районный суд Краснодарского края от 29.01.2018 года по делу № 12-8/2018 // ГАС РФ «Правосудие»

73. Решение Московского городского суда от 04.03.2020 по делу № 7-2452/2020 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MARB&n=1846218&dst=100044&date=04.05.2020> (дата обращения: 24.04.2020)

74. Решение Московского городского суда от 28.02.2020 по делу № 7-1044/2020 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MARB&n=1846059&dst=100044&date=04.05.2020> (дата обращения: 24.04.2020)

75. Решение Верховного суда Удмуртской Республики от 09.07.2018 по делу # 7-235/2018 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOPV&n=388849&dst=4294967295&date=24.04.2020> (дата обращения: 24.04.2020)

76. Степанова О.А. О некоторых проблемах применения процессуальных положений КоАП // Административное и муниципальное право. 2014. N 1. С. 30 - 39.

77. Тимошенко И.В. Административный запрет на посещение официальных спортивных соревнований в общей системе административных наказаний // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. №1. С. 104-109.
78. Телегин А.С., Тиунова Н.В. Повторность совершения административного правонарушения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. №46. С. 626-650.
79. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2011.
80. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 2004. С. 102.
81. Цечоев Х.И. Понятие и виды административного наказания // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. №86. С. 363-368.
82. 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.
83. Administrative Penalty Law of the People's Republic of China (Закон об административных наказаниях Китайской Народной Республики) : Passed: March 13, 1996, Effective: October 1, 1996. URL: <https://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/peoples-republic-of-china-administrative-punishment-law-english-and> (дата обращения: 18.05.2020).
84. Administrative Punishment. URL: <https://doi.org/10.1002/9781118845387.wbeoc102> (дата обращения: 18.05.2020).
85. Malcolm John. Criminal Law and the Administrative State: The Problem with Criminal Regulations // The Heritage Foundationю 06.04.2014. URL: <https://www.heritage.org/crime-and-justice/report/criminal-law-and-the-administrative-state-the-problem-criminal-regulations> (дата обращения: 18.05.2020).
86. Federal civil and administrative penalties // Australian Government. 30 March, 2003. URL: <https://www.alrc.gov.au/inquiry/federal-civil-and-administrative-penalties/> (дата обращения: 18.05.2020).

87. Gellhorn Walter. Administrative Prescription and Imposition of Penalties / Columbia University School of Law // Washington University Law Review. Volume 1970. Issue 3. January 1970. URL: https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2841&context=law_lawreview (дата обращения: 18.05.2020).