

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

Мартышина Е. А.

(И.О. Фамилия)

\_\_\_\_\_  
(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент Иванов А. А.

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

Тольятти 2021

## Аннотация

Тема выпускной квалификационной работы «Понятие, сущность и виды административных наказаний». Актуальность темы обусловлена многочисленными изменениями, которые в настоящее время вносятся в законодательство об административных правонарушениях и наказаниях.

Целью дипломной работы комплексный анализ и обобщение имеющихся теоретических данных и нормативной базы, определение понятия, сущности и признаков административных наказаний, а также поиск путей и способов дальнейшего совершенствования правового регулирования административных наказаний.

Для достижения поставленной цели в процессе исследования была предпринята попытка решить следующие задачи: рассмотреть вопрос становления правовых основ регламентации административных наказаний в России, исследовать их понятие, признаки и цели наложения, рассмотреть различные варианты классификации административных наказаний, проанализировать общие правила назначения административных наказаний физическим и юридическим лицам, исследовать и проанализировать правила назначения административных наказаний при множественности совершенных административных правонарушений..

Структурно работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и используемой литературы. В первой главе раскрываются теоретические аспекты назначения административных наказаний в Российской Федерации, во второй главе анализируется система административных наказаний по действующему российскому законодательству, в третьей главе анализируются правила и проблемы назначения административных наказаний. Заключение предполагает краткое подведение итогов выпускной квалификационной работы.

Объем работы 72 страницы.

## Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Теоретические аспекты института назначения административных наказаний в Российской Федерации.....	8
1.1 Становление правовых основ регламентации административных наказаний в России .....	8
1.2 Понятие, признаки и цели наложения административных наказаний .....	15
Глава 2 Система административных наказаний по действующему законодательству Российской Федерации.....	23
2.1 Система административных наказаний: понятие, признаки и административно-правовое значение .....	23
2.2 Классификация административных наказаний: основания и содержание .....	32
Глава 3 Правила и проблемы назначения административных наказаний .....	43
3.1 Общие правила назначения административных наказаний физическим и юридическим лицам.....	43
3.2 Назначение административных наказаний при множественности совершенных административных правонарушений .....	53
Список используемой литературы и используемых источников.....	66

## Введение

**Актуальность темы настоящего исследования** связана с тем, что в 2020 году вниманию специалистов в области юриспруденции и широкому кругу общественности был представлен проект нового Кодекса РФ об административных правонарушениях (за авторством Министерства юстиции) [45]. Анализ данного документа показывает, что, возможно, в будущем, в институте административной ответственности грядут широкомасштабные изменения, которые затронут в числе прочего и институт административных наказаний. При этом изменения, которые предлагается внести в действующую систему административных наказаний, не носят существенного характера. В частности, 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» [27].

Также в проекте нового КоАП РФ содержится такое нововведение, как исключение из перечня административных наказаний временного приостановления деятельности, которое теперь будет иметь статус меры обеспечения административного производства по делу, вносятся коррективы в содержание такого наказания, как административная конфискация имущества.

Однако, неизменными остаются остальные сущностные «постулаты» данного административно-правового института, связанные например с тем, что единственной целью применения административного наказания остаётся недопущение совершения административных правонарушений в будущем. Это правило вызывает обоснованную критику, поскольку законодателем упущены такие важные функции административного (и любого другого) вида юридической ответственности, как функция исправления, правового

воспитания, функция наказания и т.п. Этот и многие другие вопросы остаются не решёнными в настоящий момент и, более того, их решение не предлагается в обозначенном выше проекте.

Указанное обстоятельство – выстраивание новых направлений развития деятельности государственных органов в сфере реализации институтов административной ответственности и административного наказания – обуславливает актуальность исследования вопросов понятия, сущности и видов административных наказаний, выявление существующих проблем и противоречий, поиску путей и способов их совершенствования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Несмотря на важность и актуальность темы административных наказаний, необходимо отметить, что к настоящему времени существует сравнительно небольшое количество диссертационных исследований на эту тему. Так, в 2004 году И.В. Максимов защитил докторскую диссертацию на тему административных наказаний [32], в 2011 году подобную диссертацию защитила Н.А. Корсакова [30]. Отдельным и наиболее исследованным направлением в рамках темы являются вопросы административных наказаний в системе органов внутренних дел. Этому направлению посвятили свои труды Д.Н. Бахрах, В.В. Кудинов, Д.Ю. Мананников, И.В. Тимошенко, А.В. Четвернина, О.М. Якуба. Кроме вышеперечисленных учёных, вопросам административных наказаний и их системы посвящали свои труды такие учёные как Г.А. Кузьмичева, В.Р. Кисин, Д.А. Липинский, А.В. Малько, И.В. Максимов, А.А. Мусаткина, Ю.И. Попугаев и другие авторы.

Вместе с тем необходимо учитывать, что в связи с реформированием системы административной ответственности в государстве (в виду предоставленного на обсуждение общественности проекта нового КоАП РФ), вопросы понимания административных наказаний, их сущности и системы обрели новую и более высокую актуальность, чем ранее.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, связанные с применением административного наказания как меры

воздействия за совершённое участником правоотношений административное правонарушение, в которых проявляется сущность и признаки административного наказания.

В свою очередь, к **предмету исследования** относятся нормы права, которые регулируют общественные отношения, составляющие объект данного исследования. Такие нормы содержатся, в первую очередь, в Конституции РФ от 12.12.1993 года, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ), в федеральных законах о внесении изменений в КоАП РФ и в других нормативных-правовых актах. Кроме того, к предмету исследования относятся существующая судебная практика по рассмотрению дел о привлечении к административной ответственности, обобщения практики высших судов, а также решения и определения Конституционного Суда РФ по вопросам, относящимся к административному наказанию. Также, в исследовании рассматриваются существующие на данный момент в отечественной науке доктринальные взгляды относительно понятия, сущности и видов административных наказаний

**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. Рассмотреть вопрос становления правовых основ регламентации административных наказаний в России.
2. Исследовать понятие, признаки и цели наложения административных наказаний.
3. Охарактеризовать систему административных наказаний: понятие, признаки и административно-правовое значение.

4. Рассмотреть различные варианты классификации административных наказаний: основания и содержание.

5. Проанализировать общие правила назначения административных наказаний физическим и юридическим лицам.

6. Исследовать и проанализировать правила назначения административных наказаний при множественности совершенных административных правонарушений.

**Методология исследования** охватывается общенаучными и специальными методами юридической науки. В частности, были использованы методы диалектики, анализа и синтеза, методы социологии и статистики, а также методы юридического анализа (формально-юридический метод), сравнительно-правового исследования, а также историко-правовой методы.

Теоретическую основу исследования составили труды таких учёных, как А.Б. Агапов, Л.Б. Антонова, Н.А. Ахтанина, Р.В. Амелин, Ю.С. Адушкин, М.В. Баранова, Д.Н. Бахрах, В.Г. Беспалько, С.В. Василевич, А.Н. Вертинская, В.В. Волкова, Д.А. Гавриленко, Е.В. Горин, Т.И. Губарева, В.К. Дуюнов, М.А. Лапина, А.Н. Жеребцов, В.в. Игнатенко, В.А. Круглов и других.

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

**Структура данного исследования** включает введение, три главы, заключение и список используемой литературы и используемых источников. 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 главе – особенности правил назначения наказаний.

# **Глава 1 Теоретические аспекты института назначения административных наказаний в Российской Федерации**

## **1.1 Становление правовых основ регламентации административных наказаний в России**

Сущность категории «административное наказание» заключается в том, что оно представляет собой определённую реакцию государства, направленную на участника правоотношений, нарушившего правовые предписания. Иными словами, административные санкции (наказание) является мерой ответственности, которая назначается государством, а, следовательно, их появление и функционирование возможно только с образованием государства и зарождением права. Кроме того, рассматривая административные наказания только как один из видов наказаний, наряду с уголовными, гражданско-правовыми, конституционными санкциями и т.п., необходимо констатировать, что чёткое отграничение административных наказаний от наказаний в иных отраслях права произошло сравнительно недавно и значительный с исторической точки зрения промежуток времени административные и уголовные наказания не были разделены как и не было чёткого разграничения между уголовным и административным правом.

Применительно к отечественному административному праву отметим, что учёные связывают его появление и начальный этап развития с серединой XIX века, когда законодатель Российской Империи заимствовал, приспособил и применил к отечественным реалиям зародившееся в странах континентальной Европы «полицейское право». Корни современного административного права исходят именно к полицейскому праву. В целом необходимо отметить, что появлению первых законодательных предписаний относительно административных наказаний предшествовало их научное осмысление.



Так, в своей научной публикации А.Н. Жеребцов ссылается на учебное пособие по административному праву В.В. Ивановского (Имперский Казанский Университет) датированное началом XX века, согласно которому начало развития науки административного права связано с выходом в 1840 году научной работы «Основание государственного благоустройства с применением к Российским Законом». Автором данной работы являлся профессор Преображенского университета Н. Рождественский. В последующем по истечении более чем 30 лет, на свет появились первые отечественные труды по полицейскому праву: И. Андреевского, И. Тарасова (в 1873-1874 годах), В.В. Ивановского (профессор Императорского Казанского Университета), П. Шеймнина, Э. Берендтса, В. Дерюжинского, Н. Беляевского (1900-1910 года) [1, с. 126-127]. А.Б. Агапов в учебнике по административному праву, к перечисленным авторам также добавляет А.И. Елистратова, В.В. и И.Т. Тарасова, отмечая, что основные категории науки административного права к концу существования Российской Империи, в целом, были разработаны [18, с. 118].

Также при рассмотрении вопроса о зарождении системы административных наказаний, необходимо учитывать социально-экономическую и политическую обстановку того времени. Так, в результате событий, имевших место в 1905 – 1907 годах, в государстве отмечалось усиление гарантий прав и свобод гражданина, в том числе отмена цензуры, которая изначально регулировалась именно полицейским правом. Наметились первые тенденции об отходе от идеологии полицейского права, том числе в части ограничения полномочий, установления границ усмотрения управляющего субъекта над управляемым. Важное значение в вопросе изменения идеологии полицейского права придавалось необходимости появления Конституции как основного закона государства, которая бы смогла установить определённую свободу индивиду.

Именно в условиях такого изменения самой идеологии и представления о полицейском праве и формировались представления, а также

законодательное регулирование вопроса административных наказаний. Отметим, что в указанный период времени чёткого разграничения между административными и уголовными наказаниями, не существовало.

Если рассматривать существо наказаний, то, например, вынесение официального предупреждения, возможность применения которого была закреплена в том числе в нормах полицейского права, в целом имеет административно-правовой характер. Тем более, что предупреждение выносилось, как правило, при совершении лицом незначительного проступка нарушающего предписание административно-правового характера. При этом, внесение предупреждений о возможности применения административного наказания изначально практиковалась как мера профилактического воздействия и не имела своего легального закрепления. В свою очередь в 1845 году было принято Уложение о наказаниях уголовных и исправительных в котором была закреплена такая мера воздействия, как «публичный выговор». Данное наказание применялось мировыми и волостными судьями, а также старостами в сёлах, сотрудниками полиции. Что же касается самих административных правонарушений, то в указанный период времени, последние именовались «маловажными преступлениями» [6, с. 210].

Дальнейшая судьба «публичного выговора» (предупреждения), не однозначна. В первые годы существования СССР данная санкция не была урегулирована в законодательстве. Впервые на законодательном уровне предупреждение было закреплено в 1931 году отдельным постановлением ВЦИК, которое регулировало вопросы полномочий местных исполнительных комитетов в сфере привлечения к юридической ответственности [20, с. 665]. Использованный термин «юридическая ответственность» не случаен, потому что указанным постановлением регулировались как полномочия по вынесению предупреждений, так и полномочиями по назначению таких наказаний как ссылка (каторга) и расстрел. Фактически, предупреждение было самым мягким и гуманным видом наказания и относилось к мерам

административного воздействия. По этому поводу А.Б. Агапов отмечает следующее: «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 и устрашения нарушителей порядка и общественного спокойствия в сфере социалистического общежития и в коммунальном быту» [1, с. 118-119].

Указывается, что данный вид наказания в своём большинстве применялся к лицам, совершившим такие мелкие административные проступки, как выражение нецензурной бранью (сквернословие), распитие спиртного в общественных местах, бродяжничество, попрошайничество, семейные конфликты и другие подобные случаи.

Рассматривая причины появления в советской правовой системе такого наказания как предупреждение, отметим, что вероятней всего это было связано с тем, что существующие к этому времени иные виды наказаний были чрезмерно строги для правонарушений мелкого бытового характера. Законодатель того времени посчитал, что дешевле и целесообразней «воспитывать» правонарушителей, предоставляя им шанс исправить своё поведение, чем наказывать (карать). При этом, альтернативой предупреждению как мягкому наказанию был штраф, однако даже самые небольшие суммы штрафа многими слоями населения не могли быть уплачены учитывая экономическое положение населения того времени (например, подобной возможности не было у жителей сельских районов; что касается населенных пунктов городского типа, то были периоды, когда значительная часть рабочих получала вместо заработной платы продовольствие, что также не позволяло им отбывать подобное административное наказание).

Рассматривая проблему административных наказаний, необходимо остановиться на проблеме их разграничения с уголовными наказаниями, поскольку даже сейчас в уголовном и административном праве существуют свои «аналоги» (штраф, арест и лишение свободы, ограничение в праве и т.п.).

В отечественной истории права разграничение между мерами административной и уголовной санкции на законодательном уровне впервые было установлено в 1922 году, когда был принят УК РСФСР, согласно которого были разделены уголовные преступления и административные правонарушения. При этом, например, такая мера наказания как арест была впервые предусмотрена в 1941 году, до этого момента имело место только лишение свободы как наказание за преступное деяние.

Такое сравнительно «недавнее» введение ареста как меры административного наказания связано с его сходством с лишением свободы, которое обычно назначали за совершение более опасных правонарушений (уголовных преступлений). Вместе с тем, сложившаяся в 1941 году ситуация в стране с учётом военного положения, привела к необходимости ужесточения также и административных санкций, которые могли быть применены значительно быстрее и в более упрощённом процессуальном порядке в сравнении с лишением свободы [6, с. 212]. Арест как мера административного наказания была введена Указом президиума ВС СССР от 22.06.1941 г. «О военном положении» [1, с. 119], а фактические предпосылки закрепления в отечественном административном праве подобной меры заключались в начале Великой Отечественной войны.

Тогда же была установлена максимальная продолжительность ареста сроком в шесть месяцев. Как правило арест применялся в отношении тех, кто не выполнял требования военной администрации, кто был виноват в нарушении общественного порядка, не исполнял требования, связанные с обеспечением государственной безопасности, которые не образовали состав уголовного преступления. Кроме того, арест мог быть назначен за уклонение

от выполнения трудовой повинности, нарушение правил передвижения в прифронтовых районах и т.п.

Применение ареста как меры административного наказания допускалось только на той территории, где был ведён режим военного времени, то есть ограничивалось пространственно. Данное обстоятельство также позволяет рассматривать административный арест как меру обеспечения административного режима военного положения. Субъектом назначения наказания являлся командир войскового соединения (дивизия и армия) и вышестоящие должностные лица. Таким образом, промежуточно можно сделать вывод о том, что административный арест предусматривался как мера временного характера, вызванная исключительными обстоятельствами военного характера.

Вместе с этим в послевоенные годы государство не отказалось от ареста; его применение было продиктовано потребностями охраны общественного порядка и воспитанием в обществе дисциплины и послушания требованиям должностных лиц. Такой вывод основан на том, что административный арест длительное время был предусмотрен за совершение мелкого хулиганства (нарушения общественного порядка) и за неповиновение законным требованиям сотрудника милиции (по сути, посягательство на установленный порядок управления) [58, с. 35]. Именно за указанные правонарушения (ст. 158 и ст. 165 КоАП РСФСР 1984 г.) в первоначальной редакции Кодекса РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 года [28] (далее – КоАП РСФСР 1984 года) предусматривался арест.

Интересно отметить, что в КоАП РФ 2001 года [27] административный арест уже был предусмотрен за 11 составов правонарушений.

Рассматривая КоАП РСФСР 1984 г. подробнее, отметим, что в нём (как и в действующем КоАП РФ) административные наказания делились на основные и дополнительные. В КоАП РСФСР 1984 г. систему основных и

дополнительных наказаний предусматривала ст. 25 КоАП РСФСР [56]. При этом, в качестве основных и дополнительных могли быть предусмотрены следующие виды наказаний: возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, а также конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения.

В качестве вывода отметим, что административные наказания как обособленная система мер государственного воздействия на правонарушителей (обособленная, прежде всего, от наказаний уголовных), на законодательном уровне была сформирована только в 1922 году. Вместе с тем, зарождение первых доктринальных (научных) взглядов и представлений относительно полицейского права, а значит мер принудительного воздействия управленческого характера, относится к середине XIX века. Первым исключительно административным по своему характеру и сущности взысканием являлся «публичный выговор», который был предусмотрен в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1945 года. Кроме того, в качестве одного из наказаний был предусмотрен штраф, который по сути применялся к правонарушителям, имевшим значительно меньшую общественную опасность по сравнению с профессиональными преступниками. Административный арест как мера, связанная с лишением свободы и в тоже время как мера административного наказания, был включен в отечественное административное законодательство в 1941 году в целях обеспечения режима военного положения в прифронтовых районах и, очевидно, показал свою эффективность для достижения указанной цели. В окончательном виде как мера административного наказания административный арест был включен внедрён в законодательство в 1984 году; в связи с принятием в 2001 году нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях перечень правонарушений за которое он может быть назначен, стал значительно шире.

## **1.2 Понятие, признаки и цели наложения административных наказаний**

Существует несколько научных направлений (отраслевых), которые используют категорию наказания как одно из направлений исследовательской деятельности. Прежде всего, это исследование проблем уголовной и административной ответственности. В других науках, например, в науках гражданско-правового характера, в качестве аналога наказания выступает термин «санкция». Во всех случаях, в целом наказания (санкции) выступают в виде определённых негативных последствий для нарушителя. Кроме того, исходя из позиции теории права, санкция представляет собой часть (элемент) правовой нормы, который определяет наказание за её нарушение. В этой связи, необходимо отметить, что рассмотрение вопроса о понимании и сущности (признаках и целях) административного наказания, не смотря на наличие отраслевой специфики, не может и не должно кардинально отличаться от концепции наказаний в других отраслях права (прежде всего, наиболее близкого по своей правовой природе уголовного наказания).

В подтверждение этого, укажем на Д.А. Липинского, который, рассматривая вопрос о понимании административного наказания, обращает внимание на необходимость его согласованности с пониманием «юридического наказания» (санкции права). При этом, Д.А. Липинский в своём утверждении ссылается ещё на дореволюционного учёного А.А. Жиленко [31, с. 24-25].

В обоснование данного утверждения также укажем на то, что в XXI веке правовая наука пошла по пути дифференциации отраслей права и законодательства, специализации предметов регулирования и т.п. При этом, применение санкций за нарушение норм любой отрасли права или законодательства, вполне закономерно. При этом, существо санкции для

каждой отрасли права должно оставаться одинаковым как для родовой категории [35, с. 34, 36, 39, с. 6, 49].

Для всестороннего рассмотрения данной проблемы необходимо уделить внимание представлению о правовом наказании с точки зрения общей теории права. Например, А.В. Малько, правовое наказание определяет в качестве «особого средства правового ограничения, применяемое в особом процессуальном порядке за совершение правонарушения на одной из стадий реализации юридической ответственности в целях общего и специального предупреждения, а также в целях исправления правонарушителя» [35, с. 20]. В данном случае наказание определено как средство правового ограничения, что представляется не конкретизированным. Вместе с тем, обращает на себя внимание признак «специального юридического порядка». Однако такой признак характерен не для всех видов наказаний, например, он не характерен для гражданско-правовых санкций (особенно, если понимать их как любое ухудшение положения лица в следствие нарушение обязательств, не выполнения договора, например, пеня, штраф, обращение взыскания на заложенное имущество). Для применения перечисленных правовых ограничений не обязательно применение специального юридического порядка, они могут быть исполнены участниками правоотношений добровольно. Также обращает на себя внимание, что А.В. Малько предлагает включить в понятие наказания его цели, что не носит бесспорного характера, поскольку дискуссия о целях наказания представляет собой отдельное направление в теории права. Например, А.В. Малько не указал в качестве цели наказания кару или восстановление социальной справедливости, однако это является весьма характерным, например, для уголовной ответственности.

Процитированный вариант определения «правового наказания» критикуется многими представителями правовой науки. Например, Д.А. Липинский аналогичным образом говорит о неопределённости категории «ограничение» применительно к ответственности (наказанию). Учёный отмечает, что ограничение, среди прочего, может заключаться в запрете



совершения определённого поведения. Аналогично, Д.А. Липинский говорит о том, что А.В. Малько не перечислены все цели применения наказания, поскольку отсутствует цель восстановления общественных отношений в состояние, в котором они находились до совершения правонарушения ссылаясь на ч. 2 ст. 43 УК РФ [31, с. 25].

Применительно к КоАП РФ, т.е. к административному наказанию, отметим, что согласно действующего законодательство, восстановление социальной справедливости не является целью ответственности административной. Однако данный вывод носит поверхностный характер, поскольку согласно ст. 4.7 КоАП РФ, в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении подлежат разрешению вопросы о возмещения имущественного и морального ущерба. По существу, установление в отношении виновного лица такой обязанности и её исполнение, и означает восстановление справедливости.

Что касается родовых признаков наказания, которые должны быть присущи и наказанию административному, то к ним относятся следующие: наказание является мерой юридической ответственности, применение административного наказания возможно через использование определённой процедуры, содержание административного наказания заключается в претерпевании виновным лицом ограничений правового и личного характера (имущественного – штраф, обязанность возместить причинённый вред; связанного с лишением иных прав и свобод, в том числе свободы передвижения); основанием для применения административного наказания является совершение уполномоченным должностным лицом действия связанного с применением нормы права (имеет место акт применения юридической ответственности; целью применения административного наказания могут быть: общая и частная превенция (воздействие на сознание и поведение людей), восстановление общественных отношений, воспитание правонарушителей, а также кара виновных лиц.

Далее отметим, что определение административного наказания закреплено в ст. 3.1 КоАП РФ; согласно данной статье последнее рассматривается как установленная государством мера «ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

В свою очередь, целью административного наказания согласно в ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ, не могут быть действия, которые унижают человеческое достоинство и причинение правонарушителю физических или психических страданий, не может быть целью и умеление деловой репутации юридического лица.

Вместе с тем представляется, что факт привлечения юридического лица к административной ответственности в любом случае будет связан с нанесением вреда деловой репутации (в той или иной степени). То же самое относится и к гражданам, поскольку, например, перенесение человеком физических страданий является категорией оценочной и субъективной. Таким образом, в законодательстве предусмотрено правило, согласно которому должностные лица к компетенции которых относится привлечение лица к административной ответственности и назначение ему наказания не должны при определении размера и вида наказаний преследовать перечисленные выше запрещённые цели. Однако этот формальный запрет не гарантирует, что, например, претерпевание лицом физических страданий или ухудшение деловой репутации юридического лица в действительности не будет иметь место на практике.

Обратим внимание на определение административного наказания, которое существовало в КоАП РФ 1984 г. В указанном Кодексе административное наказание определено в качестве меры 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». Таким образом, в советском праве главной целью административного наказания была общая и специальная превенция.

Также отметим, что в административной науке существует мнение, в соответствии с которым целесообразным является применение не термина административное наказание, а термина «административное взыскание». Аргументация, как правило, заключается в том, что наказание по своей сущности призвано реализовать карательную цель (цель, кары), в то время, как таковая в КоАП РФ не предусмотрена [5, с. 41]. Вместе с тем, такая позиция не выглядит в полной мере аргументированной, поскольку термины «взыскание» и «наказание» являются схожими; к тому же оба этих явления являются мерами юридического воздействия. Отличие заключается, например, в том, что «взыскать» означает и компенсировать, заставить уплатить [29]. При этом, оба термина (и используемый и предлагаемый) несут в себе одинаковую смысловую нагрузку, с той лишь разницей, что обязанности компенсировать причинённый вред не всегда преследуется при реализации административного наказания. Но веские основания для отказа от текущей категории «наказание» в специальной литературе не приводятся.

Что касается самого определения административное наказания, то в науке встречаются различные варианты. Так существует подход, согласно которого административное наказание определено в качестве одной из разновидностей мер государственного принуждения [23, с. 36]. Вторая группа авторов понимает сущность административного наказания как реакцию со стороны государства на совершённое нарушение норм права [58, с. 102], третья – как отрицательную оценку государством поведения участника правоотношений [38, с. 294]. Также существует подход, согласно которого наказание заключается в каре и в причинении виновному лицу предусмотренных в законе страданий и лишений [51, с. 5-7]. Административное наказание также определяется в качестве меры

административной ответственности, целью которой является кара, общая и индивидуальная превенция [31, с. 43].

В результате анализа всех предложенных вариантов, сделаны следующие выводы:

1) наказание является мерой административной ответственности. «Мера» это, прежде всего, количественный и качественный показатель. Наказание может быть более или менее строгим. Количественными характеристиками меры административной ответственности, могут быть, например, размер штрафа, который приводит к ухудшению имущественного положения виновного лица, а также временный промежуток (период ареста или период приостановления деятельности), на который в отношении лица вводятся ограничение и т.п.

2) содержание и существо наказания в большей степени заключается в том, что лицо настигает кара, которая должна быть неотвратимой;

3) источниками регулирования оснований и процедуры применения административной ответственности являются федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации (с учётом предметов ведения);

4) в качестве основания привлечения к административной ответственности и назначения административного наказания выделяется совершение лицом административного правонарушения;

5) основанием для реализации административного наказания является принятие и вступление в законную силу правоприменительного акта, который имеет индивидуальное действие и ненормативный характер;

6) правовые последствия применения к лицу административного наказания заключаются в обретении последним временного правового статуса – субъекта, подвергнутого административному наказанию.

Если рассматривать формальные основания для реализации административного наказания, то необходимо отметить, что, исходя из принципа законности, основания для привлечения к ответственности и

назначения наказания должны быть предусмотрены в КоАП РФ, в других федеральных законах, а также в законодательстве об административной ответственности субъектов РФ.

Система таких нормативных правовых актов имеет несколько «уровней». На первом месте находится Конституция РФ, различные положения которой регулируют вопросы организация осуществления государственной власти, разграничение предметов ведения между федеральным и региональным уровнями власти. Конституция РФ также предусматривает основные гарантии прав и свобод человека и гражданина, такие, например, как презумпция невиновности, право на получение юридической помощи, запрет на дискриминацию, свобода передвижения, исключительность оснований для ограничения прав и свобод человека и их временный характер. Также, в Конституции РФ предусмотрена возможность делегирования отдельных полномочий федерального уровня субъектам федерации, а также от субъектов федерации органам местного самоуправления.

КоАП РФ регулирует вопросы, которые относятся к исключительной компетенции органов федеральной власти, а также вопросы, которые относятся к компетенции субъектов Федерации. Совместное осуществление полномочий в сфере привлечения к административной ответственности в КоАП РФ не предусмотрена [33, 34]. Так, к ведению РФ отнесены наиболее важные и существенные вопросы в сфере административной ответственности носящие общий характер и распространяющиеся на всю территорию государства. Вместе с тем, к компетенции субъектов Федерации относятся установление отдельных составов административных правонарушений и определение наказаний за их совершение.

Проблемным вопросом в науке административного права выступает определение сущности кары, которая может как являться, так и не являться целью административного наказания. Мнения на этот счёт разнятся: от принятия кары в качестве цели административного наказания [16, с. 43-46,

24, с. 18, 35, с. 101-107,] и до полного ее отрицания в качестве таковой [16, с. 43]. Причем наказание как кару рассматривают не только в юридической, но и в философской литературе [59, с. 116], а также в религиозной литературе [8, с. 44-57, 24, с. 22].

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

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

Таким образом, административное наказание должно быть определено как одна из разновидностей негативной реакции государства на совершённое лицом административное правонарушение, которая заключается в применении к последнему определённого вида и меры наказания. Подобное наказание предполагает претерпевание лицом определённых правовых – имущественных, неимущественных и других последствий, как кары за совершение правонарушения, в целях общей и индивидуальной превенции, восстановления социальной справедливости и нарушенных общественных отношений.

## **Глава 2 Система административных наказаний по действующему законодательству Российской Федерации**

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

Система административных наказаний изложена в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ, но при этом сам термин «система» законодателем не используется. Это нельзя признать в полной степени удачным, так как речь идет не о разрозненных видах административных наказаний, а об их исчерпывающей системе. Изначально система административных наказаний включала восемь видов административных наказаний: предупреждение; административный штраф; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация.

Развитие отечественного административного законодательства привело к тому, что 9 мая 2005 г. система административных наказаний пополнилась новым видом административного наказания - административным приостановлением деятельности [10, с. 121-122]. Такое решение российского законодателя может быть оценено противоречивым образом. С одной стороны, не вызывает сомнений необходимость наделения правоприменителя правом применения такого эффективного правоохранительного средства, которым выступает административное приостановление деятельности. По нашему глубокому убеждению, в случае своевременного применения административное приостановление деятельности в состоянии стабилизировать общественные отношения в области общественного порядка и общественной безопасности. С другой стороны, вызывает вопросы

«близорукость» законодателя, который не отказывается от порочной практики бесконечного внесения изменений и дополнений в действующее законодательство. Это в корне подрывает стабильность системы административных наказаний. Может быть, по этой причине законодатель и не использовал дефиницию «система административных наказаний», а использует дефиницию «виды административных наказаний».

В литературе иногда обращается внимание на нелогичность построения в законодательстве системы административных наказаний. Так, по мнению И.В. Максимова «было бы более правильно упорядочить виды административных наказаний (при сохранении принципа построения - от менее сурового наказания к более суровому) следующим образом:

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

С этим следует согласиться, а с учетом изменений внесенных в систему административных наказаний административное приостановление деятельности следует разместить после лишения специального права.

В настоящее время из системы административных наказаний исключен такой вид ранее известного отечественному правоприменителю административного взыскания, как исправительные работы (ст. 31 КоАП РСФСР). С таким законодательным решением следует согласиться, так как этот вид административного взыскания в последнее время не выполнял



своего предназначения. Как утверждает В.В. Игнатенко, «в силу ряда факторов (в том числе роста безработицы, огромного количества негосударственных организаций, контроль за которыми осложнен, длительных невыплат заработной платы) исправительные работы малоэффективны как вид административного взыскания» [19, с. 85].

Будучи объективными, следует признать, что в последние годы своего наличия в отечественном законодательстве, исправительные работы в плане практической реализации по своей сущности не отличались от штрафа, который определялся в процентном отношении от заработной платы, а роль воспитания посредством применения данного вида принудительного воздействия была крайне незначительной.

Оставшиеся семь видов наказания, ранее изложенных в ст. 24 КоАП РСФСР, закреплены в ст. 3.2 КоАП РФ. Однако следует обратить внимание на то обстоятельство, что их характеристики претерпели определенные изменения, что обуславливает необходимость их детального рассмотрения.

Наименьшим правоограничительным потенциалом обладает предупреждение, которое установлено ст. 3.4 КоАП РФ. Оно рассматривается как мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица, выносимом в письменной форме. Предупреждение как мера административной ответственности известна с середины 20-х годов XX столетия. Впервые предупреждение как мера административного взыскания было закреплено Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 28 июня 1926 г. «Об издании местными исполкомами и городскими Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение в административном порядке» [58, с. 74-76]. С этого момента и по настоящее время предупреждение входит в систему мер административной ответственности, что обусловлено его профилактическим потенциалом.

Следует обратить внимание на определенные изменения, которые коснулись сущности предупреждения в настоящее время. Если ранее

предупреждение могло быть оформлено как в письменной форме, так и в иных установленных формах (ст. 26 КоАП РСФСР), то в настоящее время предупреждение должно быть оформлено только в письменной форме. Предупреждение как вид административного наказания следует отличать от устного замечания, которое применяется в случае признания деяния малозначительным в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ.

Б.В. Дрейшев считает, что «предупреждение как вид административного наказания может быть применено только при соблюдении следующих обстоятельств: совершении административного правонарушения впервые; незначительности; положительной характеристики личности правонарушителя; случаев, когда минимальный размер штрафа, предусмотренного альтернативной санкцией, не соответствует содеянному и имущественному положению правонарушителя; наличия смягчающих и отсутствия отягчающих ответственность обстоятельств за административное правонарушение» [58, с. 74-75]. Совершенно очевидно, что и сегодня названные рекомендации не утратили своей актуальности и должны быть учтены при реализации названного вида административного наказания.

Рассмотрим положения ст. 4.1.1 КоАП РФ, которые предусматривают возможность замены административного штрафа, предупреждением. Согласно ч. 1 указанной нормы, «некоммерческим организациям, а также являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение при

наличии обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 3.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, за исключением случаев, специальным образом предусмотренных частью 2 этой статьи» [43].

Часть вторая указанной нормы, предусматривает запрет назначать предупреждение по конкретному перечню административных правонарушений. Укажем также на некоторую неопределённость (неясность) в изложении текста нормы. Из буквального прочтения текста КоАП РФ следует прямой вывод: предупреждение по данному основанию не может быть применено к индивидуальным предпринимателям, относящимся к субъектам крупного предпринимательства, но может быть применено к любому из юридических лиц независимо от статуса (коммерческая, либо некоммерческая организация, организация государственной или муниципальной формы собственности и т.п.).

Таким образом, кроме оснований, указанных в ст. 4.1.1 КоАП РФ для назначения предупреждения, обстоятельства правонарушения также должны соответствовать требованиям ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ, в которой говорится об основаниях назначения предупреждения. Требования изложены следующим образом: «предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба» [43].

Таким образом, кроме специальных правил назначения предупреждения, правонарушитель в рассматриваемом случае, должен соответствовать и общим критериям. Таким образом возникает довольно многочисленный перечень требований, соответствовать которым довольно

трудно. В связи с чем, лишь небольшое количество субъектов малого и среднего предпринимательства – юридических лиц на практике подпадают под действие ст. 4.1.1 КоАП РФ. Так, в одном из решений суда указано следующее: «вопреки утверждению заявителя, оснований для замены назначенного Обществу административного наказания в виде административного штрафа на предупреждение не имеется. С учетом взаимосвязанных положений части 2 статьи 3.4 и части 1 статьи 4.1 .1 КоАП РФ возможность замены наказания в виде административного штрафа предупреждением допускается при наличии совокупности всех обстоятельств, указанных в части 2 статьи 3.4 названного Кодекса. В рассматриваемом случае такой совокупности обстоятельств не имеется» [53]. В другом случае, правонарушитель излагал свою просьбу тем, что «он является субъектом малого предпринимательства, по состоянию на 2020 год испытывает финансовые трудности, связанные с введением на территории Ставропольского края ограничений, направленные на снижение рисков распространения новой коронавирусной инфекции, и выражает несогласие с тем обстоятельством, что судьёй городского суда не рассмотрен вопрос о возможности применения в рассматриваемом случае положений ст. 4.1 .1 КоАП РФ и замены административного штрафа предупреждением» [54]. В данном случае, суд аналогичным образом указал на то, что отсутствует вся совокупность требований предусмотренных и ст. 4.1.1 и ст. 3.2 КоАП РФ.

Представляется, что принятые таким образом в 2020 году дополнения в КоАП РФ в виде рассмотренной выше ст. 4.1.1, в реальности существенно не снизят количество случаев назначения субъектам предпринимательства значительных размеров штрафных санкций, поскольку лишь небольшое число таких правонарушителей и совершённых им правонарушений, соответствуют всем обозначенным критериям. Данное обстоятельство указывает на необходимость дальнейшего совершенствования законодательства в данном направлении.

В Особенной части КоАП РФ большинство санкций включают такой вид административного наказания, как административный штраф, который является денежным взысканием (ст. 3.5 КоАП РФ). Этот вид наказания ограничивает имущественные интересы лица, совершившего административное правонарушение. «Особенностью штрафа как вида административного наказания является то, что, будучи по своей природе мерой наказания имущественного характера, штраф - это, пожалуй, самое эффективное средство принудительного воздействия на правонарушителя, в связи с чем применение этой меры административного наказания предусмотрено практически всеми статьями Особенной части КоАП РФ» [54, с. 85].

«Существенным потенциалом обладает такой вид административного наказания как возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.6 КоАП РФ). Эта мера применялась с 60-х гг. XX столетия в отношении лиц, нарушающих порядок пользования находящимся в их собственности определенным имуществом. Например, возмездное изъятие транспортного средства могло быть применено за управление в нетрезвом состоянии, при отсутствии прав на управление транспортным средством определенного вида, в случае передачи транспортного средства в пользование лица, не имеющего права на управление им и др.» [56, с. 85]. По этому поводу был принят отдельный Указ [60].

Существенные коррективы затронули такой вид административного наказания, как лишение специального права, предоставленного физическому лицу (ст. 3.8 КоАП РФ). Вместе с тем анализ ст. 32.5-32.7 КоАП РФ, определяющих порядок исполнения лишения специального права, позволяет утверждать, что речь идет только о таких видах специальных прав, как управление транспортным средством, трактором, самоходной машиной или другими видами техники, судном; эксплуатации радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств; охоты [62, с. 27].

Среди видов административных наказаний административный арест (ст. 3.9 КоАП РФ) включает в себе наибольшие правоограничения. Этот вид административного наказания устанавливается законом только на федеральном уровне и применяется за наиболее опасные административные правонарушения. Сущность административного ареста состоит в содержании лица в строгой изоляции от общества в течение срока, указанного в постановлении по делу об административном правонарушении. Аналогичная мера предусмотрена в Уголовном кодексе РФ, но отличается по срокам. Срок административного ареста устанавливается до пятнадцати суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции до тридцати суток. Данное наказание необходимо отличать от одноименной санкции в уголовном праве: в соответствии со ст. 54 УК РФ арест устанавливается на срок от одного до шести месяцев.

Административный арест не может быть применен к следующим субъектам: беременным женщинам; женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет; лицам, не достигшим восемнадцати лет; инвалидам I и II группы.

«Существенные правоограничения содержит административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, которое заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан или лиц без гражданства из Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ). Юридическая характеристика данной меры практически не отличается от ее регламентации в ст. 321 КоАП РСФСР» [25, с. 55].

В систему административных наказаний внесено такое наказание как дисквалификация, что связано с обеспечением реализации государственного курса на построение рыночных экономических отношений. В этих условиях

объективной необходимостью выступает установление таких видов административного наказания, которые могут оказать эффективное воздействие на нормализацию правоохранительной ситуации в экономической сфере и речь должна идти об адресном воздействии, прежде всего, на управленческий персонал (менеджмент).

Как уже указывалось, в настоящее время виды административных наказаний пополнились новым видом - административное приостановление деятельности, которое было введено Федеральным Законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ. Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц и их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Основанием для применения административного приостановления деятельности выступают угрозы жизни или здоровья людей, возникновение эпидемий, эпизоотий, заражение (засорение) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступление радиационных аварий или техногенной катастрофы, причинение существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Следует помнить, что эти основания должны быть закреплены в нормах Особенной части КоАП РФ. Учитывая существенный правоограничительный потенциал этой меры, она может быть назначена только судьей.

## **2.2 Классификация административных наказаний: основания и содержание**

Законодательное регулирование вопроса классификации административных наказаний представлено незначительным нормативным материалом. Речь идёт о единственной законодательной классификации наказаний, в соответствии со ст. 3.3 КоАП РФ, в соответствии с которой административные наказания делятся на основные и дополнительные. При этом, вряд ли при таком положении дел необходимо говорить о проблеме отсутствия в законодательстве классификаций видов административных наказаний поскольку последние в большей степени служат инструментом теоретического познания и изучения (исследования) различных правовых явлений сложного, многогранного характера.

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

Как уже указывалось, законодатель разделяет наказания на основные и дополнительные, что следует из буквального прочтения ст. 3.3 КоАП РФ. В учебном пособии под редакцией А.В. Шевцова указывается, что «основными являются такие административные наказания, которые не могут назначаться в дополнение к другим видам административных наказаний. К ним относятся предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу (за исключением права управления транспортным средством), административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы» [56, с. 36]. Таким образом, критерием отнесения административного



наказания к основному является то, что такое наказание не может быть назначено в качестве дополнительного к другому основному наказанию. Иными словами, установлена взаимоисключаемость наказаний, отнесенных к перечню основных. Так, например, если будет назначен административный арест, то в дополнение или одновременно с ним не может быть назначен и административный штраф (за совершение одного правонарушения). Невозможность применения в качестве дополнительных санкций в данном случае обусловлена их строгостью в сравнении с дополнительными санкциями, обратная ситуация будет являться чрезмерным административно-правовым воздействием на правонарушителя.

В свою очередь, дополнительные наказания в том же источнике определены как те, «которые могут назначаться как самостоятельно, так и присоединяться к основным наказаниям, усиливая потенциал их воздействия. То есть санкцией за административное правонарушение может быть основное, либо основное и дополнительное наказание. При этом необходимость применения дополнительного наказания обусловлена характером правонарушения, личностью виновного. Оно может быть назначено только в том случае, если это прямо предусмотрено в санкции применяемой нормы» [53, с. 36].

Указанное определение, а также анализ положений КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что дополнительные административные наказания по своей сути призваны максимально индивидуализировать ответственность за совершение правонарушения и оптимизировать исправительное воздействие на личность правонарушителя. Также важно отметить, что так называемые «дополнительные» наказания, могут быть и основными, что не исключает и даже допускает закон. В связи с этим, более точным будет их характеристика как наказания двойственного характера (и основного и, при необходимости, дополнительного). В целом, можно сделать вывод, что дополнительные наказания призваны усилить эффект применения санкции за совершение административного правонарушения посредством её

индивидуализации и усиления правового репрессивного воздействия на субъект правонарушения.

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

Как уже отмечалось, это единственная легальная классификация административных наказаний. Все другие классификации прямо не основаны на нормах КоАП РФ. Примером такие классификаций являются предложение Д.Н. Бахраха, который выделяет несколько подходов к классификациям административных наказаний.

Так, Д.Н. Бахрах отмечает, что «в зависимости от того, кем, в каком порядке применяются наказания, их можно поделить на применяемые в административном и в судебном порядке. Предупреждения и штрафы применяются в любом порядке, а все остальные наказания - только в судебном. Субъекты публичной административной власти вправе только предупреждать и штрафовать правонарушителей» [9, с. 29]. Это обусловлено, прежде всего, строгостью других санкций, таких, как приостановление деятельности, лишение специального права, административного ареста. В целом, и в праве и в законодательстве действует презумпция (по большому счёту, вполне оправданная), что судебная процедура в сравнении с процедурой привлечения к ответственности в административном органе, в большей степени создаёт условия для непредвзятого разбирательства и вынесения справедливого решения. К тому же, необходимо отметить, что административные органы в большинстве случаев наделены полномочиями по привлечению к административной ответственности в тех сферах общественных отношений, за которые они отвечают, а значит являются «по умолчанию» заинтересованными в достижении результата своей

деятельности, что, в отдельных случаях отдельными должностными лицами, может трансформироваться в предвзятое отношение к потенциальному правонарушителю.

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

Далее, как отмечает Д.Н. Бахрах, можно выделить следующую классификацию: «за совершение правонарушения к гражданам и должностным лицам могут применяться все административные наказания, кроме приостановления деятельности. А юридическим лицам не могут быть назначены лишения специальных прав, дисквалификация, административный арест и выдворение за пределы Российской Федерации» [9, с. 9]. На первый взгляд такая классификация административных наказаний весьма скудна, однако, она имеет под собой значительный фундамент. Как известно, в административном законодательстве РФ допускается привлечение к административной ответственности юридического лица. В связи с этим, логично предположить, существование специфических санкций в отношении таких лиц, применение которых возможно или целесообразно исключительно к ним, ни никак не к другим специальным субъектам правонарушений (например, должностными лицами) или к гражданам. Пока что фактически, специальным наказанием присущим исключительно юридическому лицу является административное приостановление деятельности.

При этом, предлагаемую классификацию можно расширить, указав в качестве критерия возможность применения наказания в зависимости от специфических черт (особенностей) правонарушителя. Например, к иностранным гражданам может быть применено административное выдворение, существуют наказания, которые по своей специфике (природе)

не могут быть применены к гражданам (например, приостановление деятельности), или к юридическим лицам (арест, лишение специального права и т.п.). Такую классификацию условно можно назвать классификацией по критерию субъекта, привлекаемого к административной ответственности, когда субъекту обладающими определёнными свойствами могут быть назначены специфические виды административных наказаний.

Также Д.Н. Бахрах осуществляет классификацию санкций на чётко-определённые и относительно-определённые. Так, «предупреждение, возмездное изъятие, конфискация, выдворение являются четко определенными санкциями. А размеры сумм штрафа, срока лишения прав, дисквалификации, приостановление деятельности, ареста являются относительно определенными, их размер определяется правоприменительным актом субъекта власти» [9, с. 10]. Чётко-определённые санкции это те, размер которых изначально определён и у должностного лица уполномоченного на их назначение отсутствует возможность выбора в размере такой санкции. Иными словами, невозможно «чуть-чуть» или не «до конца» выдворить за пределы государства или не полностью конфисковать имущество, закон не предусматривает на этот счёт никаких исключений. В случае с относительно-определёнными санкциями, закон устанавливает их минимальный и максимальный порог, а конкретный размер (мера) наказания уже определяется в соответствии с требованиями закона.

Также, Д.Н. Бахрах выделяет следующие виды административных санкций «в системе административных санкций можно различать меры психического (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» [9, с. 11]. В таком случае, критерием для классификации выступает характер принудительного воздействия (содержание) наказания. Однако, в предложенной классификации кроются внутрисистемные противоречия. Так, морально-правовое или психическое воздействие является содержанием такой санкции, как предупреждение. Однако, невозможно отрицать, что такое же воздействие (психическое) несёт в себе применение каждого наказания в отношении виновного. Ведь, одним из назначений административного наказания является воспитание (перевоспитание), предупреждение совершения виновным лицом правонарушений в дальнейшем. Т.е. речь идёт именно о воздействии на психику (моральную сторону) правонарушителя. Утверждение о том, что такое воздействие может осуществляться только посредством предупреждения, и не оказывается при административном аресте, выглядит, необоснованным.

Остановившись на рассматриваемой классификации подробнее, отметим, что она вполне допустима, если этот критерий, обозначить, как преимущественный (основной) характер воздействия на правонарушителя. В частности, выделяются следующие три группы санкций: «а) взыскания морального характера – предупреждение; б) денежные и иные имущественные взыскания – штраф и конфискация; в) взыскания, обращенные на личность нарушителя – исправительные работы, административный арест, лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, административное выдворение» [60, с. 113; 61, с. 72],

Однако позиция относительно перечня имущественных взысканий несколько спорна, поскольку, например, профессор А.Н. Крамник к последним относит также исправительные работы и взыскание стоимости предмета административного правонарушения. В.А. Круглов «исправительные работы относит к лишениям или ограничениям материального характера, хотя исполнение этого вида взыскания является

также ограничением личного характера, так как оно отбывается по месту работы физического лица» [21, с. 41]. С такой точкой зрения согласен и С.В. Василевич, который отмечает следующее: «в принципе такую точку зрения можно поддержать, имея все же в виду, что исправительные работы представляют, как меру воздействия на личность правонарушителя, так и меру имущественного характера (в связи с удержаниями из зарплаты)» [12, с. 219-220]. Таким образом, действительно, трудно выделить характер «основного» воздействия, которое применяется при исправительных работах, которые, с одной стороны ограничивают личную свободу правонарушителя, обязывают его осуществлять трудовую деятельность, с другой стороны – любая работа и любой труд может и должен быть оценён с экономической точки зрения, имеет экономический эффект.

Белорусские авторы Д.А. Гавриленко и А.С. Махов предлагают классификацию административных наказаний по признаку периода воздействия. Как пишут эти учёные, «в литературе разделяют взыскания на разовые, единовременные (предупреждение, конфискация) и длящиеся, растянутые во времени (например, исправительные работы)» [13, с. 145]. С такой классификацией допустимо согласиться с определёнными оговорками. Например, предупреждение действительно «разовое» действие в аспекте его применения, то же самое можно сказать и про штраф. Однако, если рассматривать данные виды наказаний в аспекте их исполнения, то последние безусловно, носят длящийся характер. Относительно предупреждения отметим, что после его вынесения, лицо считается подвергнутым административному наказанию определённый период времени, а значит акт «предупреждения» продолжает некоторое время дополнять правовой статус правонарушителя. Что касается исполнения штрафа, то срок его исполнения в КоАП РФ предусмотрен в 60 календарных дней, кроме того, по штрафу может быть получена рассрочка или отсрочка уплаты штрафа, существуют последствия в виде привлечения к ответственности за неисполнение решения о привлечении к

административной ответственности. В этом аспекте правоотношения, связанные с уплатой штрафа или предупреждением носящие длящийся характер не сильно отличаются от исполнения приостановления деятельности.

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

Далее рассмотрим вопрос относительно проблем так называемых альтернативных санкций в КоАП РФ. Собственно, сама проблема заключается в том, что такие санкции есть и альтернатива при выборе вида административного наказания предусмотрена, однако сам термин «альтернативное наказание» в законе отсутствует. Данный вопрос подробно рассматривается в учебном пособии под редакцией А.В. Шевцовой. В частности, отмечается следующее: «в исследованной международной правоприменительной практике понятие «альтернативность наказания», как правило, понимается в двух значениях. Чаще всего альтернативность ассоциируется с заменой назначаемых наказаний менее суровыми альтернативными мерами правового воздействия. При этом в последнее время теоретики права исследуют словосочетание «альтернативность наказания» с точки зрения соотношения административных наказаний друг с другом. Например, в Концепции реформирования законодательства

Российской Федерации об административных правонарушениях говорится о необходимости «ревизии» видов административных наказаний, а также о проблемах «соотношения административных наказаний друг с другом при альтернативности их назначения» [56, с. 48].

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

Согласно норм КоАП РФ, «...могут быть предусмотрены особенности учета обстоятельств, смягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений» [26]. (ч. 3 ст. 4.1 КоАП РФ). Таким образом, можно сделать вывод о том, что в отечественном законодательстве, альтернативность может быть определена как возможность замены одного наказания, на другое.

Таким образом, не смотря на отсутствие прямого указания, альтернатива при выборе и замене наказания в законодательстве, присутствует. В частности, это положения ч. 3 ст. 3. КоАП РФ которое предусматривает предупреждение и введенная в действие относительно недавняя ст. 4.4.1 КоАП РФ предусматривающую замену административного штрафа предупреждением. Перечисленные нормы предусматривают возможность замены штрафа, который применяется в отношении субъектов предпринимательства, относящихся к малому и среднему бизнесу (индивидуальные предприниматели и юридические лица), если последними административное правонарушение было совершено впервые, и оно было выявлено в результате производства контрольно-проверочных мероприятий



со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления.

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

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

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

В подведение итогов написания параграфа отметим, что вопрос о видах и системе административных наказаний рассматривался в специальной литературе еще в советское время и в современный период по этому вопросу отсутствуют значительные дискуссии. Несмотря на это, в исследованиях современных административистов указывается на возможность осуществления разнообразных классификаций содержащихся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях административных наказаний. Правоведами предлагаются различные классификации, которые

представляют ценность в теоретическом плане и могут иметь существенное положительное значение на повышение эффективности процессов реализации института административной ответственности.

Единственной классификацией административных наказаний, которую можно обнаружить в отечественном административном законодательстве, является их деление на дополнительные и основные. В основе этого деления лежит признак возможности назначения наказания исключительно в качестве дополнительного или в качестве основного, что прямо предусмотрено в законе. При этом, из положений КоАП РФ также следует возможность выделения альтернативных видов административных наказаний или других мер государственного воздействия. Альтернативность в данном случае заключается как в возможности замены одного наказания другим видом наказания (более мягким) или другой мерой воздействия (морально-психологического характера), так и в возможности выхода за низшие пределы размера санкции и т.п.

Другие возможные варианты классификации административных наказаний несут в себе познавательную функцию способствуют пониманию внутренних связей системы административных наказаний их характера и сущности.

## **Глава 3 Правила и проблемы назначения административных наказаний**

### **3.1 Общие правила назначения административных наказаний физическим и юридическим лицам**

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

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

Анализ перечисленных в процитированной норме правил назначения наказаний показывает, что фактически законодатель стремится установить

правила, при применении которых будет возможно с максимальной точностью индивидуализировать вид и размер наказания. В вопросе индивидуализации административного наказания в науке существуют различные подходы, дискуссия о правильности, которых не относится к задачам, решаемым в настоящем параграфе. В связи с этим, приведём наиболее распространённое определение индивидуализации административного наказания: «назначение виновному лицу меры наказания, которое в полной мере соответствует его личностным особенностям, а также характеру деяния, которое было им совершено и степени его общественно опасности» [14, с. 212].

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

Однако в вопросе индивидуализации наказаний существует и подход, согласно которому более справедливым и эффективным будет применение так называемого «тарифного» подхода, предполагающему выбор санкций исходя из определения наиболее типичных способов совершения правонарушений, а также исходя из способа посягательства, наступивших последствий, личности правонарушителя и потерпевшего, других обстоятельств, характеризующих такое правонарушение. В частности, сторонником такого подхода является Л.Б. Антонова, согласно которой «решение проблем справедливости административного наказания требует кардинального пересмотра принципов и правил его назначения» [2, с. 78]. Исходя из подобной позиции этот исследователь приходит к выводу о том, что «передача усмотрения в вопросе определения вида и размера наказания

судьям и другими должностными лицами, неизбежно приводит к проявлениям коррупции и произвола, неоднородности правоприменительной практики, что нарушает принцип справедливости, поскольку при сходных обстоятельствах, разным лицам назначаются кардинально различные санкции». В связи с этим, по мнению Л.Б. Антоновой, «достижение целей индивидуализации административного наказания должно достигаться не реализацией, например, судьёй своего усмотрения, а от установления наличия или отсутствия обстоятельств, которые отягчают или смягчают ответственность. В свою очередь, за наличие каждого из таких обстоятельств, целесообразно предусмотреть определённый коэффициент, который будет увеличивать или уменьшать степень ответственности, соответственно» [2, с. 77-79].

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

Действительно, практика исследования административных правонарушений, как и правонарушений в целом, говорит, что последние подвержены классификации на основе выделения наиболее типичных способов совершения правонарушений. Кроме того, допустимо и выделение типичных характеристик личности правонарушителей, потерпевших, последствий совершённого правонарушения, жизненных обстоятельств, которые создают условия для совершения правонарушения. Однако

необходимо понимать, что выделение наиболее типичных ситуаций совершения правонарушений всегда, как и любая обобщающая статистика или исследование, носит общий, усреднённый характер, который нередко не учитывает индивидуальные особенности сложившейся ситуации.

Рассматривая дальнейшие доводы сторонников максимальной индивидуализации наказания отметим следующие аргументы. 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» [14, с. 58].

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

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

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

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

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

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



Отметим, что правила, предполагающие уменьшение наказания расположены и в других нормах КоАП РФ. Для примера, можно указать части 3, 3.1. и 3.2 ст. 4.1. КоАП РФ, согласно которых «при назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Также юридическому лицу может быть назначено наказание в виде штрафа в размере меньшем, чем минимальный. Отметим, что изначально, в силу особенностей изложения конструкции данной нормы, она не могла быть применена к юридическим лицам, которые привлекаются к административной ответственности, в соответствии с законами субъектов федерации. Данное положение, согласно позиции Конституционного Суда РФ, носило дискриминационный характер, и в связи с этим, частично было признано не соответствующим Конституции РФ (в той части, в которой допускает возможность неприменения данной нормы в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности по законам субъектов федерации)» [37, с. 101-102]. Такое решение представляется справедливым. Поскольку представление о том, что юридические лица (субъекты предпринимательства) обладают большими имущественными возможностями, а значит для достижения «воспитывающего» воздействия на последнее необходимы существенные штрафы, является явно необоснованным, а в отечественном законодательстве давно устоялся и действует принцип равенства прав и обязанностей.

В этой связи интересно рассмотреть какие именно признаки (основания, обоснования) указываются судами в мотивировочной части решения при назначении правонарушителям наказания «ниже низшего предела» соответствующей санкции. В качестве примера можно указать на привлечение к административной ответственности в сфере несоблюдения требования пожарной безопасности бюджетного учреждения. Существо

правонарушения заключалось в том, что по результатам проведения внеплановых проверочных мероприятий, у правонарушителя (юридическое лицо – учреждение здравоохранения) выявлено 23 однотипных нарушения, по каждому из которых выписано предписание об устранении недостатков, которые не было выполнено в установленный срок [52]. Суд счёл необходимым применить рассматриваемые положения о назначении штрафа «ниже низшего предела».

В указанном решении, суд обосновал своё решение следующим образом: «Принимая во внимание обстоятельства совершенного административного правонарушения, работу, проводимую для устранения нарушений, учитывая, что установленные нарушения, в основном, носят капитальный характер и требуют вложения материальных средств, а также финансовое положение ГБУЗ «Торжокская ЦРБ», которое является бюджетным учреждением, суд считает необходимым назначить ГБУЗ «Торжокская ЦРБ» наказание с применением частей 3.2, 3.3 статьи 4.1 КоАП РФ (ниже низшего предела, предусмотренного санкцией данной статьи), что будет отвечать целям административного наказания и предупреждению совершения юридическим лицом новых правонарушений, ибо в противном случае (при назначении наказания в пределах санкции ч.14 ст.19.5 КоАП РФ) назначенное наказание может повлечь избыточное ограничение прав юридического лица».

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

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

Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что в качестве юридического обоснования возможности назначения юридическому лицу наказания ниже низшего предела, также указывалось следующее: «в действующей системе правового регулирования применение в отношении юридического лица значительного по размеру нижнего предела административного штрафа, установленного статьей КоАП Российской Федерации, не исключает превращения такого административного штрафа из меры воздействия, направленной на предупреждение административных правонарушений, в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что ... недопустимо в силу статей 17, 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и противоречит общеправовому принципу справедливости» [52]. В связи с подобной аргументацией, указанное, а также другие подобные решения необходимо оценить с положительной стороны, поскольку они позволяют устранить системные недостатки законодательства, которые, в результате применения несовершенных норм и правил, делают закон несправедливым, что противоречит целям правового регулирования и целям правосудия, целям привлечения субъекта к административной ответственности в целом.

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

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

Согласно ч. 3.5. ст. 4.1. КоАП РФ, «административное наказание в виде предупреждения назначается в случаях, если оно предусмотрено соответствующей 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» [26].

Также, обратим внимание, что в 2016 году в КоАП РФ были внесены изменения, которыми Кодекс был дополнен ст. 4.1.1 предусматривающей возможность замены административного наказания в виде штрафа, на предупреждение. Такая замена возможна в отношении юридических лиц (как некоммерческих организаций так и коммерческих организаций) и индивидуальных предпринимателей, а также в отношении работающих у них граждан при соблюдении определённых условий. В качестве подобного рода условий называются совершение правонарушения впервые (совершение впервые деяния, предусмотренного конкретной статьей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), а также при условии,

если санкция нормы КоАП РФ предусматривающая ответственность, не предусматривает возможность вынесения предупреждения. Дополнительными условиями вынесения предупреждения в таком случае выступает отсутствие причинения вреда, либо угрозы его причинения. Также в случае замены штрафа на предупреждение, не подлежит применению и дополнительное административное наказание.

В подведение итогов написания данного параграфа, отметим, что предусмотренные в КоАП РФ общие и специальные правила назначения наказания, предоставляют уполномоченным должностным лицам возможность максимально индивидуализировать вид и размер наказания в отношении конкретного правонарушителя. Общая тенденция к стремлению максимально индивидуализировать наказание характерна как для отечественной правовой доктрины, так и для законодателя.

### **3.2 Назначение административных наказаний при множественности совершенных административных правонарушений**

Отметим, что в настоящий момент правила назначения административных наказаний при совершении нескольких правонарушений предусмотрены положениями ст. 4.4 КоАП РФ. Однако эта норма не охватывает ряд случаев, кроме того, она противоречит отдельным теоретическим представлениям. В связи с этим, в первую очередь, рассмотрим теоретические воззрения относительно множественности административных правонарушений. Н.А. Ахтаина отмечает, что «среди оснований для осуществления классификации множественности в административном праве выступает первоначально совершение нового правонарушения до или после привлечения к ответственности за другое правонарушение. Из этого следует два вида множественности: совокупность и повторность. Оба понятия законодательно не закреплены. Однако исходя

из теоретических формулировок понятия множественности, совокупность административных правонарушений будет обладать всеми ее признаками» [3, с. 11-12]. В указанном высказывании обращает на себя внимание то, что совокупность и повторность наряду с теорией административной ответственности широко используются в уголовном праве, где, в отличие от права административного, более тщательного урегулированы законодательно. Учитывая то, что обе отрасли права в целом регулируют вопросы юридической ответственности (одна из которых считается более мягкой, а вторая – более строгой), предполагаем, что подходы к основным категориям в данной сфере должны быть идентичными, в том числе и в отношении множественности и повторности правонарушений. При этом речь идёт не о конкретных правилах применения данных категорий, а об общем их понимании (определение, сущность, правовые последствия).

Как представляется, причиной по которым уже на протяжении длительного периода времени повторность и совокупность как формы множественности отдельно не урегулированы в КоАП РФ является исторический фактор, поскольку КоАП РФ всё-таки во многом основан на своём предшественнике 1984 года – КоАП РСФСР, который, в свою очередь принимался в соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях [44]. Отмечается, что в настоящий момент, существовавший долгое время пробел восполнен лишь частично в действующем КоАП РФ [3, с. 11-12].

Для сравнения обратимся к правовому опыту Республики Беларусь. Так, в ст. 2.7 КоАП Республики Беларусь под совокупностью административных правонарушений «признается совершение двух или более административных правонарушений, предусмотренных различными частями статьи (статей) либо статьями Особенной части КоАП РБ ни за одно из которых лицо не было привлечено к административной ответственности» [29]. Представляется, что в этой части правовой опыт Республики Беларусь может быть вполне заимствован и отечественным законодателем.

Таким образом, как отмечается в комментарии к КоАП РФ, «важным является, что, если лицо, привлекаемое к административной ответственности, совершает несколько административных правонарушений, которые предусмотрены одной статьей КоАП РФ, хотя и разными ее частями, мы можем говорить о совокупности правонарушений. В качестве критерия разграничения здесь будет рассматриваться деление административных правонарушений на нарушения однородного характера и нарушения, совершенные в разный временной промежуток» [4, с. 56]. Действительно и совокупность предполагает под собой совершение нескольких административных правонарушений ответственность за которые предусмотрена не одной нормой (частью или статьёй КоАП РФ). Подобная ситуация на практике требует своего специального урегулирования.

По мнению Н.А. Ахтанина, «в понятие совокупности следует включать и такое положение, как отсутствие привлечения к ответственности за ранее совершенное противоправное деяние, входящее в совокупность. Этот факт является достаточно важным, поскольку, является признаком совокупности, который ее отличает от других видов множественности» [3, с. 11-12]. Вместе с тем, данная позиция выглядит несколько спорной и требует уточнения. На практике может возникнуть ситуация, когда правонарушитель совершает два административных правонарушения, предусмотренных различными статьями КоАП РФ. При этом одно из них, он совершает повторно, т.е. в пределах срока в течении которого он считается привлечённым к административной ответственности. В таком случае не учитывать фактор совершения двух правонарушений будет неправильно, поскольку множественность в реальности будет существовать, в то же время, наказание за повторно совершённое административное правонарушение будет назначаться уже по другим правилам.

Как известно, согласно ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ действует правило, согласно которому при совершении нескольких административных правонарушений наказание назначается за каждое из них отдельно. На

практике существуют примеры, когда в отношении представителей предпринимательской деятельности в результате проведённых проверок контролирующими органами выявлялись однотипные правонарушения в ходе одного такого контрольно-проверочного мероприятия. В результате с применением указанного правила за каждое выявленное нарушение назначался административный штраф, арифметическое сложение которых составляло довольно внушительную сумму. В частности, на официальном сайте Роспотребнадзора по г. Москве размещена информации о том, что «по итогам проверки в 2016 году сети предприятий общественного питания кафе «Му-Му» (ООО «Фастлэнд») вынесло 99 постановлений об административных правонарушениях, общая сумма административных штрафов по которым составила 2,9 миллиона рублей» [45]. Вопрос о допустимости и целесообразности таких штрафов является дискуссионным, тем более для сферы предпринимательства, которая должна находиться под постоянным контролем со стороны государства, однако необходимо констатировать, что должностные лица Роспотребнадзора в данном случае действовали в рамках предписаний закона.

В качестве типичного примера также укажем на решение Арбитражного суда Амурской области от 13.05.2010 по делу А04-1746/2010, которым к административной ответственности по ч. 3 и 4 ст. 14.1 КоАП РФ был привлечён индивидуальный предприниматель.

В соответствии с вышеуказанным решением суда «индивидуальный предприниматель Г., осуществляет свою деятельность, связанную с пассажирскими перевозками на автомобильном транспорте с 07.10.2005 на основании выданной лицензии (срок действия лицензии - по 7.10.2010). 9.07.2010 Управлением совместно с сотрудниками ГИБДД по Амурской области была проведена проверка двух транспортных средств, принадлежащих индивидуальному предпринимателю Г. В результате проверки были выявлены нарушения требований и условий лицензирования, о чем были составлены акты. На основании данных актов было возбуждено



производство по делу об административном правонарушении и проведено соответствующее расследование, о чем субъект предпринимательской деятельности был надлежащим образом извещен. По результатам проведенного расследования должностным лицом УГАДН по Амурской области был составлен протокол об административном правонарушении, где действия индивидуального предпринимателя Г., были квалифицированы по ч.3 и ч.4 ст.14.1 КоАП РФ». По результатам рассмотрения дела, «судом данные требования рассмотрены как обоснованные, и индивидуальный предприниматель был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 и ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ. В качестве наказания был назначен штраф 4500 рублей» [51].

Анализ санкций указанных норм, позволяет сделать вывод о том, что за два совершённых административных правонарушения, предпринимателю было назначено одно наказание в пределах санкции, предусматривающей ответственность за более строгое правонарушение.

При этом, анализ вышеуказанного судебного решения, а также других подобных решений позволяет сделать вывод о том, что норма закона, позволяющая назначить наказание по наиболее строгой санкции из нескольких правонарушений, нередко является настоящим «спасением» для правонарушителя, особенно если им является юридическое лицо (как коммерческая организация, так и бюджетная). Как известно, санкции штрафов за совершение правонарушений в отношении юридических лиц являются несравнимо высокими. Зачастую в ходе проведения контрольно-проверочных мероприятий в отношении юридических лиц выявляются многочисленные однотипные нарушения, и если по каждому из таких нарушений будет назначен отдельный штраф, то их итоговый общий размер, в отдельных случаях может привести к несостоятельности (банкротству) такой организации. Спасением в данной ситуации выступает именно ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ, которая обязывает субъект, уполномоченный привлекать к ответственности, назначить одно наказание в пределах наиболее строгой

санкции. В качестве ещё одного типичного примера обратим внимание на Постановление Торжокского городского суда Тверской области от 29 апреля 2019 г. по делу № 5-58/2019, которым в качестве суда первой инстанции были рассмотрены 23 административных протокола, составленных ГУ МЧС России по Тверской области в отношении ГБУ здравоохранения Тверской области «Торжокская центральная районная больница», в связи с выявленными нарушениями правил пожарной безопасности. В частности, суд пришёл к такому выводу: «из материалов дел об административных правонарушениях усматривается, что нарушения правил пожарной безопасности (невыполнение выданных предписаний) в отношении объектов защиты ГБУЗ «Торжокская ЦРБ», выявленных в ходе внеплановых проверок, были допущены юридическим лицом в результате бездействия. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, возбужденных по результатам указанных проверок в отношении ГБУЗ «Торжокская ЦРБ», подведомственно одному судье. Следовательно, ГБУЗ «Торжокская ЦРБ», совершив в результате бездействия административные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена частями 14 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (двадцать три правонарушения), рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же субъекту административной юрисдикции, подлежит привлечению к административной ответственности с назначением административного наказания в пределах санкции, предусматривающей назначение более строгого административного наказания» [52].

В связи с этим, суд счёл необходимым применить положения ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ, в связи с чем бюджетному учреждению был назначен только один штраф в размере 75 000,0 тыс. рублей.

Н.А. Астахина отмечает, что «как мы видим из приведенных примеров, решение вопроса о том, сколько дел об административных правонарушениях будет возбуждено по итогам выявленных нарушений, является дискреционным полномочием органов контроля и в определенных случаях

это может выступать в качестве инструмента давления на предпринимателей. На количество вменяемых эпизодов правонарушения могут влиять и нюансы формулировки объективной стороны состава административного правонарушения» [3, с. 11 -12]. С позицией этого ученого следует согласиться. Действительно, учитывая, что в различных случаях в отношении предпринимателя может быть составлено различное количество административных протоколов, и принятие такого решения зависит от контролирующего органа, это может использоваться в качестве фактора давления на субъект, являющийся объектом проверки.

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

В свою очередь, «выявление фактов административных правонарушений происходит путем составления процессуальных протоколов. Их могут оформлять должностные лица и уполномоченные службы» [7, с. 88-90]. В отдельных случаях, вместо протоколов об

административных правонарушениях, выносятся определение о производстве административного расследования.

КоАП РФ, а именно ч. 2 и ч. 3 ст. 4.4, предусмотрены специальные правила назначения наказания за совершение нескольких правонарушений в ходе одного действия (бездействия). Эти правила заключаются в необходимости применения более строгой санкции, а также в возможности назначения лицу любого из предусмотренных статьями, под которые попадают действия правонарушителя, дополнительного наказания.

В связи с этим, как отмечают В.Р. Кисин и Ю.И. Попугаев, «например, нарушение правил торговли и Правил дорожного движения Российской Федерации не могут рассматриваться в рамках одного дела, даже если совершены гражданином в один день. Напротив, если в результате одного дорожного инцидента были нарушены несколько норм ПДД, назначение наказания происходит в рамках одного дела (если каждое нарушение относится к компетенции суда или службы ГИБДД)» [25, с. 23-24].

Кроме того, «перечни нарушений, выявленных у граждан или юридических лиц, указываются в содержании протоколов. Одновременно фиксируется противоправное действие или бездействие, послужившее основанием для составления протокола. От этих сведений будет зависеть возможность применения ст. 4.4 КоАП РФ, которая устанавливает правила ответственности за несколько административных проступков» [3, с. 73-76; 17, с. 77]. Важным является определение правил назначения административного ареста в случаях, если обе нормы содержат возможность его назначения. Как известно, в большей части норм, предусматривающей возможность назначения наказания в виде административного ареста максимальный срок ареста может составлять 15 суток, однако, в исключительных случаях, он может составлять до 30 суток. Соответственно, если совершённые лицом правонарушения будут идентифицированы как такие, которые совершены в рамках одного деяния (бездействия) и их рассмотрение относится к компетенции одного должностного лица, санкция

должна быть назначена в пределах того состава, за который может быть назначен арест на срок 30 суток. В свою очередь, если идёт речь о различных правонарушениях, то должно иметь место назначение одного административного ареста и второго и, соответственно, отбытие этих наказаний последовательно.

Н.А. Ахтаина отмечает, что «существуют определенные суждения в части влияния личности виновного на общественную опасность деяния, нельзя признать бесспорным довод о том, что общественная опасность деяния не зависит от личности его совершившей» [3, с. 73-76]. Соглашаются с данной позицией и в пособии по административному процессу: «так, совершая первое деяние с признаками административного правонарушения, виновный посягает на конкретные общественные отношения, защищаемые административно-правовыми нормами. При совершении повторного деяния в период времени, когда лицо считается подвергнутым судом административному наказанию, виновный, наряду с непосредственным объектом своих противоправных действий, посягает также на общественные отношения, складывающиеся в сфере предупреждения правонарушений судебным решением, на основании которого имеет специальную административную наказанность» [15, с. 56-57].

Однако, в качестве критики данной позиции, необходимо указать, что объект посягательства административного правонарушения необходимо толковать не произвольно, а рассматривать его во взаимосвязи с конкретным составом административного правонарушения. В этой связи, например, при совершении повторного нарушения правил дорожного движения, вряд ли допустимо указывать на то, что имеет место посягательство на установленный порядок предупреждения правонарушений. В большей степени, для таких случаев, обоснованным будет утверждение о том, что ранее применённая санкция не возымела своего исправительного эффекта, не исправила правонарушителя, не достигла цели административного наказания. При этом, как известно, повторность относится к отягчающим

признакам административной ответственности о чём указано в ст. 4.3 КоАП РФ [64, с. 14]. В подведение итогов, отметим, что в действующем КоАП РФ отсутствует определение совокупности административных правонарушений. Однако потребности совершенствования законодательства о привлечении к административной ответственности и практики его применения диктуют необходимость в установлении данного понятия не только на доктринальном уровне, но и на законодательном. В поисках концепции множественности административных правонарушений целесообразно обратиться к опыту отрасли уголовного права, которая использует эту категорию уже не одно десятилетие и которая успешно реализована в УК РФ. Кроме того, необходимо учитывать сходство уголовного законодательства и законодательства, предусматривающего ответственность за совершение административных правонарушений. Как основные отраслевые виды юридической ответственности в отечественном праве, они должны иметь общие подходы относительно фундаментальных понятий, связанных с такой ответственностью. В связи с этим, под совокупностью правонарушений в административном праве необходимо понимать совершение лицом 2-х или более правонарушений, ни за одно из которых на лицо не налагалось административное наказание (лицо не привлекалось к ответственности за ранее совершённое противоправное деяние). Таким образом, в чт. 4.4 КоАП РФ предлагается добавить п. 1.1 следующего содержания: «1.1 Под совокупность административных правонарушений понимается совершение двух или более административных правонарушений, предусмотренных различными частями статьи (статей) либо статьями Особенной части КоАП РФ, ни за одно из которых лицо не было привлечено к административной ответственности».

В качестве основного правила назначения наказания по совокупности целесообразно применить верхний предел наиболее строгой санкции.

## Заключение

В отечественной истории административные наказания как обособленная система мер государственного воздействия на правонарушителей (обособленная, прежде всего, от наказаний уголовных), на законодательном уровне была сформирована только в 1922 году. Вместе с тем, зарождение первых доктринальных (научных) взглядов и представлений относительно полицейского права, а значит мер принудительного воздействия управленческого характера, относится к середине XIX века. Первым исключительно административным по своему характеру и сущности и взысканием являлось «публичный выговор», который был предусмотрен в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1945 года. Кроме того, в качестве одного из наказаний был предусмотрен штраф, который по сути применялся к правонарушениям, имевшим значительно меньшую общественную опасность по сравнению с другими правонарушениями. Административный арест как мера, связанная с лишением свободы и в тоже время как мера административного наказания, была внедрена в 1941 году в целях обеспечения режима военного положения в прифронтовых районах и, очевидно, показала свою эффективность. Окончательно как мера административного наказания административный арест был внедрён в законодательство в 1984 году и в настоящий момент перечень правонарушений за которое он может быть назначен, стал значительно шире.

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

Таким образом, административное наказание должно быть определено как одна из разновидностей негативной реакции государства на совершённое лицом административное правонарушение, которое заключается в применении к последнему определённого вида и меры наказания, заключающееся в претерпевании лицом определённых правовых, имущественных, неимущественных и других последствий, как кары за его совершение, в целях общей и индивидуальной превенции, восстановления социальной справедливости и нарушенных общественных отношений.

Основной классификацией административных наказаний в отечественном законодательстве предусмотрено их деление на дополнительные и основные. В основе этого деления лежит признак возможности назначения наказания исключительно в качестве дополнительного или в качестве основного, что прямо предусмотрено в законе. При этом, из положений КоАП РФ Также следует возможность выделения альтернативных видов административных наказаний или других мер государственного воздействия. Альтернативность в данном случае заключается как в возможности замены одного наказания другим видом наказания (более мягким) или другой мерой воздействия (морально-психологического характера), так и в возможности выхода за низшие пределы размера санкции и т.п.

Другие возможные варианты классификации административных наказаний несут в себе познавательную функцию способствуют пониманию внутренних связей системы административных наказаний их характера и сущности.

Предусмотренные в КоАП РФ общие и специальные правила назначения наказания, предоставляют уполномоченным должностным лицам возможность максимально индивидуализировать вид и размер наказания в отношении конкретного правонарушителя. Общая тенденция к стремлению максимально индивидуализировать наказание характерна, как для отечественной правовой доктрины, так и для законодателя.



В действующем КоАП РФ отсутствует определение совокупности административных правонарушений. Однако потребности совершенствования законодательства о привлечении к административной ответственности и практики его применения диктуют необходимость в установлении данного понятия не только на доктринальном уровне, но и на законодательном. В поисках концепции множественности административных правонарушений целесообразно обратиться к опыту отрасли уголовного права, которая использует эту категорию уже не одно десятилетие и которая успешно реализована в УК РФ. Кроме того, необходимо учитывать сходство уголовного законодательства и законодательства, предусматривающего ответственность за совершение административных правонарушений, которые, как основные отрасли юридической ответственности в отечественном праве, должны иметь общие подходы относительно фундаментальных понятий, связанных с такой ответственностью. В связи с этим, под совокупностью правонарушений в административном праве необходимо понимать совершение лицом 2-х или более правонарушений, ни за одно из которых на лицо не налагалось административное наказание (лицо не привлекалось к ответственности за ранее совершённое противоправное деяние).

Таким образом, в чт. 4.4 КоАП РФ предлагается добавить п. 1.1 следующего содержания:

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

В качестве основного правила назначения наказания по совокупности целесообразно применить верхний предел наиболее строгой из нескольких вариантов санкций.

## Список используемой литературы и используемых источников

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

10. Баранова М.В. Административная ответственность за правонарушения в сфере рекламного законодательства в российской федерации и Республике Беларусь (опыт общетеоретического сравнительного анализа): монография. - Н. Новгород: НА МВД России, 2005. – 184 с.
11. Вертинская А.Н., Боева М.А., Понежина Л.Ю. Содержание принципа индивидуализации административной ответственности и практика его реализации // ЮП. 2019. № 3. – С. 189-194.
12. Василевич С.В. Классификация административных взысканий // Вестник полоцкого государственного университета. Серия D. 2010. № 4. – С. 217- 222.
13. Гавриленко, Д.А. Административное право и административный процесс в Республике Беларусь / Д.А. Гавриленко, А.С. Махов. 2004. – 144 с.
14. Горин Е.В., Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. М., 2010. – 239 с.
15. Губарева Т.И. Административный процесс: учебное пособие. - Москва: ИНФРА-М, 2015. – 167 с.
16. Дуюнов В.К. Проблемы уголовного наказания в теории, законодательстве и судебной практике. Курск: РОСИ, 2000. – С. 43-46.
17. Декриминализация преступлений в сфере экономической деятельности: административная преюдиция в действии: монография / М.А. Лапина [и др.]. - Москва: Юстиция, 2016. – 160 с.
18. Жеребцов А.Н. Очерк истории становления и развития науки российского административного права (часть 1) // Вестник КРУ МВД России. 2016. № 1. – С. 126 – 134.
19. Игнатенко В.В. Законодательная регламентация ответственности за административные правонарушения: Проблемы совершенствования Общей части Кодекса об административных правонарушениях. - Иркутск, 1998. – 123 с.

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

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

22. Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы правового регулирования // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 25-32.

23. Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 2000. – С. 36.

24. Курганов С.И. Назначение наказания и освобождение от наказания. М., 2015. – 77 с.

25. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. проф. Э.Н. Ренова. М., 2002. – 550 с..

26. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

27. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwlAY7khO7NAt9EL.pdf> (дата обращения: 24.03.2020)

28. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: утв. ВС РСФСР 20.06.1984 (ред. от 20.03.2001) (Утратил силу) // Свод законов РСФСР. Т. 8. Ст. 401

29. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 06.01.2011 г. № 91-3 // URL: [https://pravo.by/upload/docs/op/НК2100091\\_1611262800.pdf](https://pravo.by/upload/docs/op/НК2100091_1611262800.pdf) (дата обращения: 11.04.2021)

30. Корсакова, Н.А. Назначение административных наказаний : Дис. ... кандидата юр. наук : - Челябинск, 2011. - 207 с.

31. Липинский Д.А. Понятие административного наказания // Юридические исследования. 2017. № 2. – С. 24 – 43.

32. Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения: Концептуальные проблемы. Дис...доктора юр. наук. - Саратов: 2004. – 482 с.

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

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

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

36. Малько А.В., Липинский Д.А. Обзор «круглого стола» журналов «Государство и право», «правовая политика и правовая жизнь», «Вектор науки ТГУ. 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.

37. 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.

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

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

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

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

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

43. О внесении изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт" и отдельные законодательные акты РФ»: федеральный закон от 03.07.2016 № 290-ФЗ (ред. от 03.07.2018) // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4223.

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

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

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

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

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

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

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

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

52. Решение Торжокского городского суда Тверской области от 29 апреля 2019 г. по делу № 5-58/2019 // URL: [sudact.ru/regular/doc/CWs1bP8vIMIZ/](http://sudact.ru/regular/doc/CWs1bP8vIMIZ/) (дата обращения: 04.05.2021)

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

54. Решение Ставропольского краевого суда от 28 октября 2020 г. по делу № 7А-549/2020 // URL: // [sudact.ru/regular/doc/2KuL8gXa0xoR/](http://sudact.ru/regular/doc/2KuL8gXa0xoR/) (дата обращения: 04.05.2021)

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

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

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

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

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

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

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

62. Четвернина А.В., Кудинов В.В., Мананников Д.Ю. Административные наказания: система, содержание и пути правового развития. - КУРГАН: ИЗД-ВО ГСХА, 2019. - 292 С // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4, Государство и право: Реферативный журнал. 2020. № 4. – С. 74 – 76.

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

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

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