

И. А. Зайцев

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

МОНОГРАФИЯ

СУЩНОСТЬ И ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
СОЦИАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ



• ПРОСПЕКТ •

И. А. Зайцев

**Административная
ответственность в условиях
цифровизации. Монография**

«Проспект»

Зайцев И. А.

Административная ответственность в условиях цифровизации.
Монография / И. А. Зайцев — «Прспект»,

ISBN 978-5-39-246724-2

Работа представляет собой комплексный системный анализ теоретико-методологических подходов и концептуальных основ развития административной ответственности в условиях цифровизации. Объектом исследования выступают урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся при установлении (материальный аспект) и реализации (процессуальный аспект) административной ответственности. Основная цель монографии — разработка современных теоретических подходов по совершенствованию административной ответственности в условиях новых социальных и экономических преобразований, вызванных цифровизацией. Законодательство приведено по состоянию на 22 августа 2025 г. Книга адресована научным работникам, практическим сотрудникам правоохранительных органов, судьям, преподавателям, аспирантам (адъюнктам), докторантам, студентам, магистрам юридических специальностей, а также всем интересующимся вопросами совершенствования административной ответственности.

ISBN 978-5-39-246724-2

© Зайцев И. А.
© Прспект

Содержание

Предисловие	6
Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования административной ответственности в условиях цифровизации	9
§ 1.1. Сущность и предназначение административной ответственности[4]	9
Конец ознакомительного фрагмента.	19

И. А. Зайцев
Административная ответственность
в условиях цифровизации

© Зайцев И. А., 2026

© ООО «Перспектив», 2026

Предисловие

На протяжении последних десятилетий в связи со стремительным развитием цифровых технологий происходит изменение общественных отношений, в том числе регулируемых Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), что с учетом проводимой реформы (модернизации) административно-деликтного законодательства и публичных обсуждений проектов кодексов материальной и процессуальной составляющей административной ответственности представляет повышенный научный и практический интерес.

Непосредственно влияние цифровизации на дальнейшее развитие института административной ответственности сведено к следующему.

Во-первых, за последнее десятилетие изменились базовые постулаты административной ответственности. Фактически прекратил действовать принцип презумпции невиновности (статья 1.5 КоАП РФ) в отношении лиц, совершивших административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, дорожного движения, благоустройства территории, совершенных с использованием транспортных средств или собственником (владельцем) земельного участка¹, предусмотренных федеральным или региональными административно-деликтными законами, когда для их квалификации используются исключительно специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме, позволяющие устанавливать событие, место и время их совершения, переводя результаты фото-, видеофиксации в цифровой формат без участия человека (оператора), обеспечивая формирование и хранение необходимой и достаточной доказательной базы для вынесения постановлений по делам об административных правонарушениях².

Во-вторых, в условиях цифровизации произошли изменения в скорости и объеме передаваемой информации, в том числе при использовании сети Интернет для совершения противоправных деяний, что потребовало постоянного мониторинга ситуации и дополнения материально-правовой составляющей административной ответственности новыми видами административных деликтов, в которых в качестве дополнительного квалифицирующего признака, подчеркивающего особенность объективной стороны, выступает совершение административного правонарушения в указанной сети. В связи этими обстоятельствами существенно изменился порядок доказывания и собирания доказательств, предполагающий разрешение проблемных вопросов идентификации личности правонарушителя в информационном пространстве, проведения гласных оперативно-розыскных мероприятий, назначения лингвистических и иных видов экспертиз, позволяющих правильно квалифицировать административное правонарушение и доказать виновность лица, привлекаемого к административной ответственности.

В-третьих, принятие Федерального закона от 7 апреля 2025 г. № 59-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» позволило установить дистанционный способ возбуждения, рассмотрения и обжалования дел об административных правонарушениях, используя для этого системы видео-конференц-связи и (или) веб-конференции, передающие в режиме реального времени звук и изображение, заменяя участников производства по делам об административных правонарушениях их изобра-

¹ Подробный перечень административных правонарушений, квалифицированных в особом порядке, приведен в части 1 статьи 2.6.1 КоАП РФ и части 3 статьи 28.6 КоАП РФ.

² См.: ГОСТ Р 57144-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, для обеспечения контроля за дорожным движением. Общие технические требования (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 11 октября 2016 г. № 1367-ст) // СПС «КонсультантПлюс».

жением на экране монитора. Составление протокола об административном правонарушении допустимо с использованием системы видео-конференц-связи и (или) веб-конференции при наличии технических возможностей и с учетом объективных причин, не позволяющих очно присутствовать физическому лицу, в отношении которого возбуждается дело о таком правонарушении (часть 1.1 статьи 28.2 КоАП РФ).

Наряду с этим на субъектов административной юрисдикции, к предметной компетенции которых отнесены полномочия по составлению протокола об административном правонарушении, возлагаются дополнительные процессуальные и организационные обязанности: информировать лиц, участвующих при составлении протокола, о дате, времени и месте организации системы видео-конференц-связи и (или) веб-конференции в строго установленный законом срок – «за десять дней», а также устанавливать дистанционную связь со структурным подразделением, использующим систему видео-конференц-связи. В свою очередь противоположная сторона обеспечивает явку и установление личности присутствующих (абзацы второй и третий части 1.1 и часть 1.2 статьи 28.2 КоАП РФ).

Подготовка и направление копии протокола для ознакомления с применением системы видео-конференц-связи достаточно подробно раскрыты в административно-деликтном законе и не вызывают беспокойства (часть 5.1 статьи 28.2 КоАП РФ). Несколько иная ситуация складывается при использовании системы веб-конференции, не предусматривающей направление копии протокола для ознакомления, а также с подтверждением личности физического лица, привлекаемого к административной ответственности. Для установления личности предлагается использовать федеральную государственную информационную систему «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» и (или) государственную информационную систему «Единая система идентификации и аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных» (часть 1.3 статьи 28.2 КоАП РФ). Воспользоваться такими информационными системами могут только зарегистрированные в них граждане, но нет никаких гарантий от технических сбоев и некорректной работы сетевого оборудования, когда участников веб-конференции «слышно, но не видно», что создает сомнения в правильности подтверждения личности физического лица, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении.

Кроме того, отсутствие обязанности направлять копию протокола при использовании веб-конференции для ознакомления позволяет предположить возможность избежать привлечения к административной ответственности, а учитывая парную конструкцию отдельных норм с административно-преюдиционным признаком (например, статья 7.27 КоАП РФ) – и к уголовной ответственности. Также при подключении веб-конференции используются открытые каналы сети Интернет, разрешающие в перспективе любому «заинтересованному» физическому лицу, перейдя по предложенной ссылке, подключиться и стать ее участником, оказать давление на свидетелей, эксперта, используя полученную конфиденциальную информацию в своих противоправных целях.

В-четвертых, развиваются новые цифровые формы привлечения к административной ответственности, предоставляющие возможность не только дистанционного участия всем заинтересованным лицам в производстве по делу об административном правонарушении, но и направления любых процессуальных документов (заявление, ходатайство, жалоба, протест, документы, выступающие вещественными доказательствами) в электронном виде или в форме электронного документа в суд, орган и должностному лицу, одновременно наделив последних полномочиями по изготовлению, вручению и направлению электронных процессуальных документов (постановлений, решений, определений, протоколов и др.) при наличии технической возможности и согласия на направление электронных процессуальных документов (часть 1

статьи 24.8, часть 5 статьи 26.7, часть 1 статьи 29.4 КоАП РФ). Все направляемые электронные процессуальные документы и доказательства должны соответствовать специальным (техническим) требованиям: быть доступны для прочтения, не защищены от копирования и печати, не содержать интерактивные и мультимедийные элементы или внедренные сценарии, а также соответствовать определенному формату³.

В-пятых, формируются новые виды доказательств – электронные доказательства, имеющие первостепенное значение во всех процессуальных отраслях права, в том числе при доказывании виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, что предполагает необходимость их нормативного закрепления на федеральном уровне и разработки общих теоретических подходов к их использованию, с перспективой подготовки «Методики сбора доказательств по делам об административных правонарушениях, совершенных с использованием (применением) сети Интернет, информационной инфраструктуры, компьютерной техники, программных средств, онлайн-сервисов, средств коммуникации (в том числе средств мобильной связи, сервисов обмена мгновенными сообщениями, IP-телефонии)», включающей в себя общие положения и виды электронных доказательств, действия по собиранию и их применению при установлении виновности (или невиновности) лица, привлекаемого к административной ответственности, упрощая процесс их получения при выявлении и рассмотрении дела об административном правонарушении.

Таким образом, именно сейчас происходят изменения материально-правовой и процессуально-правовой составляющих институт административной ответственности в условиях внедрения цифровых технологий, что требует дополнительной теоретической аргументации, предполагающей получение новых научных знаний о воздействии цифровизации на традиционный порядок реализации административной ответственности, о достаточности влияния материальных и процессуальных норм для обеспечения должного уровня безопасности граждан, общества и государства, а также о дальнейших перспективах развития. При данных обстоятельствах монографическая работа направлена на решение вопросов формирования новой целостной теоретически выстроенной модели функционирования института административной ответственности, адаптированной к современным условиям развития общества.

³ Электронные процессуальные документы направляются в формате PDF, а приложения к электронному документу и иные материалы предоставляются в электронном виде и подписываются электронной подписью. Файлы документов, прилагаемых к электронному документу, могут быть направлены в форматах: PDF, RTF, DOC, DOCX, XLS, XLSX, ODT (для документов с текстовым содержанием) или PDF, JPEG (JPG), PNG, TIFF (для документов с графическим содержанием). При этом каждый отдельный документ должен быть представлен в виде отдельного файла.

Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования административной ответственности в условиях цифровизации

§ 1.1. Сущность и предназначение административной ответственности⁴

В основе любого научного познания выступает раскрытие сущности исследуемого явления, поняв которое можно попытаться объяснить происходящие события и вызванные им изменения в различных сферах жизни общества с целью использования полученных результатов для решения теоретических и практических задач. При этом сущность явления, несмотря на его очевидность и ясность, находится где-то в глубине исследуемого предмета и не всегда открыто представлена для непосредственного восприятия⁵. Принимая во внимание, что общий процесс познания, по мнению Р. Лукича, включает в себя две составляющие – это описание познавательного предмета и его объяснение⁶, он может быть представлен как «движение от непосредственного созерцания конкретных правовых явлений и их анализа через образование абстракций, практическую проверку абстракций, их синтезирование и практическую проверку данного синтеза – к конкретной правовой жизни как к единству многообразного»⁷, тогда непосредственно процесс научного познания следует проводить по определенным правилам или закономерностям познания сущности явления, хаотичное познание исследуемой проблемы недопустимо и может представлять серьезную угрозу достоверности и объективности полученных выводов⁸.

Последовательность научного познания обеспечивает методология, которая в общефилософском понимании представляет собой, с одной стороны, учение о методе, науку о построении или познании человеческой деятельности⁹, а с другой – философскую теорию методов познания и преобразования действительности, возникшую и сформированную сторону философского осмысления, ставящую перед собой цель критически исследовать формы, законы и пути познания¹⁰. Такое понимание методологии находит свое отражение и развитие в научных публикациях современных исследователей, предлагающих к использованию государственно-правовых явлений находящиеся во взаимной связи и дополняющие друг друга четыре группы методов: философские, общенаучные, частнонаучные и собственно юридические¹¹.

⁴ Отдельные разделы параграфа были опубликованы автором в статьях: *Зайцев И. А. Сущность и предназначение административной ответственности (теоретико-методологические подходы)* // Административное право и процесс. 2024. № 1. С. 22–25; *Зайцев И. А. Теоретико-методологические подходы к исследованию административной ответственности в условиях цифровизации общества* // Противодействие преступности: актуальные проблемы теории и практики: материалы XXVII Международной научно-практической конференции (Нальчик, 19 мая 2023 г.). Краснодар: Краснодарский университет МВД РФ, 2024. С. 117–123; *Зайцев И. А. К вопросу о научных подходах к исследованию института административной ответственности* // Актуальные проблемы внесудебного и судебного административного процесса: сборник статей. М.: РГУП, 2024. С. 85–91.

⁵ См.: *Кирилов В. И. Логика познания сущности: монография*. М.: Высшая школа, 1980. С. 3.

⁶ См.: *Лукич Р. Методология права*. М., 1981. С. 59.

⁷ Проблемы методологии и методики правоведения / Д. А. Керимов [и др.]. М., 1974. С. 13.

⁸ См.: *Андреев И. Д. Методологические основы познания социальных явлений*. М., 1977. С. 79.

⁹ См.: Современный философский словарь. М., 2004. С. 391.

¹⁰ См.: Философская энциклопедия. Т. 3. М., 1964. М., С. 420.

¹¹ См., например: *Пьянов Н. А. О понятии методологии юридической науки* // Пролог: журнал о праве. 2014. Т. 2. № 4. С. 17–24.

При этом не всегда принимается во внимание, что универсальными методами познания выступают философские методы – диалектический метод познания и общий системный подход¹². Однако приведенные подходы имеют узкое смысловое значение, и предлагается исходить из позиции Д. А. Керимова, понимающего под методологией (в широком смысле) не только методы или учения о методах, но и мировоззренческую позицию исследователя, общетеоретические (фундаментальные) концепции, общие философские законы и категории, а также общие и частные научные методы¹³.

Аналогичной точки зрения придерживается А. Н. Аверьянов, представляющий вертикальную структуру методологии в виде четырех уровней: мировоззренческого, философского, общенаучного и конкретно-научного¹⁴. В свою очередь, горизонтальная структура методологии включает в себя как «понятийно оформленные объективные законы, тенденции развития материи, так и субъективные качества познающего и преобразующего человека», выступающие единым процессом познания во взаимосвязи, взаимодополнении, от взаимодействия которого «зависит общественная полезность конечных результатов деятельности личности»¹⁵.

Анализ этих положений позволяет утверждать, что методология исследования имеет многоступенчатую схему, включающую в себя *систему теоретических взглядов, рассуждений, концептуальных положений*, позволяющих всесторонне рассмотреть предназначение и особенности административной ответственности в регулировании общественных отношений с использованием инструментария философского, общенаучного и частнонаучных методов.

Для выделения границ познания, взяв за основу процесс диалектического взаимодействия и зависимости одного процесса от другого, необходимо установить предмет исследования, раскрыть его структуру и содержание, провести соотношение с иными видами юридической ответственности. Затем подвергнуть анализу внешние факторы, влияющие на него, попытаться объяснить наличие причинно-следственной связи и влияние научно-технологического прогресса на динамику и развитие составляющих элементов. Иными словами, необходимо понять проблемную ситуацию, или «круг проблемных вопросов», регулирование которых осуществляется с помощью норм административной ответственности в современных условиях, используя методы восхождения от абстрактного к конкретному.

Заметим, вопрос о предмете исследования, а точнее, что является предметом исследования как в философском и общенаучном планах, так и применительно к предмету какой-либо отрасли права, при всей кажущейся ясности вызывает в научной среде много вопросов. Здесь имеется в виду не формальное определение предмета, а исследование предмета с точки зрения авторитетных ученых, владеющих проблематикой, имеющих представление об истории вопроса, о методах исследования, высказавших свои замечания и уточнения, установивших место предмета административной ответственности в системе научных знаний, а также уточнивших и предложивших пути возможного развития¹⁶.

Исходя из фундаментальных положений общей теории права, под предметом права понимаются «основные закономерности правовой действительности как особой области социальной жизни»¹⁷, а также предмет права рассматривается как «система закономерностей возникновения, развития и функционирования»¹⁸. Данная система имеет свои особенности, позволяющие

¹² См.: Рузавин Г. И. Методология научного познания: учебное пособие для вузов. М., 2012. С. 8.

¹³ См.: Керимов Д. А. Общая теория государства и права: предмет, структура, функции. М., 1977. С. 88; *Он же*. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. М.: Аванта+, 2001. С. 49.

¹⁴ См., например: Аверьянов А. Н. Системное познание мира: методологические проблемы. М., 1985. С. 16.

¹⁵ Там же.

¹⁶ См.: Желнов М. В. Предмет философии в истории философии. Предыстория. М., 1981. С. 95.

¹⁷ Алексеев С. С. Общая теория права. М., 2009. С. 6.

¹⁸ Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Проблемы теории государства и права: учебник. М., 2005. С. 40; Алексеев С. С. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1998. С. 13; Теория государства и права:

объяснить происходящие изменения в зависимости от стадии развития общества (*закономерности возникновения*) и ответить на вопрос, как и каким образом действуют входящие в структуру государственно-правового механизма элементы, понять процесс воздействия на социальные явления (*закономерность функционирования*) и, наконец, позволит спрогнозировать, как должны развиваться правовые институты, указав основные направления их движения (*закономерности развития*)¹⁹.

Исследование предмета административной ответственности находится в прямой зависимости от понимания содержания и структуры предмета административного права. Ведь традиционно, исходя из теоретических взглядов И. А. Галагана, административная ответственность в юридической науке рассматривалась как один из эффективных способов государственного регулирования общественных отношений, представляющий собой институт административного права и одновременно вид юридической ответственности²⁰, а также рассматривается как предмет административно-деликтного права²¹.

В свою очередь, О. М. Якуба административную ответственность определяла в качестве меры государственного принуждения, реализуемого в административном и судебном порядках²², а административные взыскания выражаются в виде санкций, применяемых, с точки зрения Е. В. Додина, к нарушителю за совершение правонарушения²³. При этом сущность данного принуждения, по мнению Л. Л. Попова и А. П. Шергина²⁴, заключается в оказании психологического или физического воздействия на сознание и поведение граждан, ограничивая их права, например применяя административные наказания в виде административного ареста или используя меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (административное задержание или доставление), а также налагая на виновное лицо административный штраф.

Предпримем попытку всесторонне рассмотреть данный вопрос.

В 1940 г. Г. И. Петровым в статье «Предмет советского административного права», опубликованной в журнале «Советское государство» № 7, в исследуемое понятие включил систему «правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, т. е. исполнительно-распорядительной деятельности социалистического государства»²⁵. В дальнейшем в качестве одного из видов административно-правовых отношений ученый выделяет отношения, возникающие или порождаемые из неправомερных юридических фактов между гражданином и компетентным органом государства, беря за основу точку зрения Н. Г. Александрова, называет их особыми (правоохранительными) правоотношениями с применением к нарушителю нормы санкции²⁶.

Спустя 27 лет Ю.М. Козлов представил научному сообществу монографию «Предмет советского административного права», в которой также предлагалось относить обществен-

учебник для юридических вузов / под общей ред. А. С. Пиголкина. М., 2003. С. 544.

¹⁹ См.: Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Указ. соч.

²⁰ См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материальноправовое исследование). Воронеж, 1970. С. 41, 49.

²¹ См.: Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 52–61; *Он же*. Концептуальные основы административно-деликтного права // Научный портал МВД России. 2008. № 1. С. 14–22.

²² См.: Якуба О. М. Административная ответственность. М., 1972. С. 18.

²³ См.: Додин Е. В. Основания административной ответственности // Ученые записки. № 1 (18). Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. М., 1964. С. 70.

²⁴ См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). Л.: Наука, 1975. С. 22.

²⁵ Цит. по: Кишин А. В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): монография. М., 2012. С. 65.

²⁶ См.: Петров Г. И. Советские административно-правые отношения. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1972. С. 106–107; Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 91–92.

ные отношения, складывающиеся «в процессе осуществления советского государственного управления или исполнительно-распорядительной деятельности» к управленческим, круг этих отношений «ограничен рамками одного из видов советской государственной деятельности, а именно – государственного управления», следовательно, под предметом административного права «понимаются общественные отношения управленческого характера». Они состоят из исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемой органами государственного управления, и управленческой, осуществляемой другими государственными органами и общественными организациями²⁷.

В качестве одного из видов общественных отношений, составляющих предмет административного правового регулирования, выдающийся ученый выделял «отношения, связанные с осуществлением органами государственного управления деятельности по удовлетворению запросов и нужд граждан, охране их прав», представляющие собой процессуальную деятельность, имеющую юрисдикционный²⁸ характер и направленную на разрешение споров преимущественно во внесудебном порядке между сторонами управленческих отношений, суть которой заключается «в применении мер административного принуждения, а также в оценке действий конкретных лиц с точки зрения соответствия их требованиям <...> права»²⁹. Непосредственно рассматривая административную ответственность, Ю. М. Козлов акцентирует внимание на том, что она наступает за нарушение «предписаний, содержащихся в актах, устанавливающих общеобязательные правила поведения», а наказание (санкцию) за нарушение правовой нормы административного права выносит самостоятельно орган или должностное лицо, в компетенцию которого отнесено возбуждение и рассмотрение дела об административном правонарушении по существу³⁰.

Исследование предмета административного права предполагает научное погружение в исторические аспекты зарождения административной ответственности. Непосредственно институт административной ответственности активно начал развиваться в 1920-х гг. и изначально рассматривался как одна из форм административной деятельности, входящей в состав советского законодательства по государственному управлению. При этом отсутствовала какая-либо систематизация и основой регулирования общественных отношений выступали различные декреты и постановления Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров (далее – ВЦИК и СНК), а также циркуляры и инструкции Народного комиссариата внутренних дел (далее – НКВД), устанавливающие виды административных взысканий, размеры штрафов, а также порядок и сроки их исполнения³¹.

Учитывая, что отдельные исторические аспекты становления и развития административной ответственности уже подробно рассматривались в научной литературе, остановимся на раскрытии вопросов, касающихся порядка наложения административных наказаний, в том числе в упрощенном порядке, представляющих, безусловно, интерес для понимания исторической и современной действительности³².

²⁷ См.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 5, 16.

²⁸ «Под юрисдикцией понимается установленная законом (или иным нормативным актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т. е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям» (Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 414).

²⁹ Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 8, 9, 19, 90, 121.

³⁰ Там же. С. 77.

³¹ См.: вступительное слово (предисловие) Н. Е. Сергиевского к публикации сборника «Действующее законодательство по советскому управлению. Выпуск второй: Советская служба, имущественные права местных советов, общие формы административной деятельности, охрана революционного порядка и безопасности» (под ред. Н. Е. Сергиевского. М.: Вопросы труда, 1926. С. 3).

³² См., например: Кириш А. В. Этапы развития института административной ответственности в СССР // История государства и права. 2011. № 18. С. 36–41; Агеев А. А. Генезис института административной ответственности в законодательстве

Согласно Циркуляру НКВД от 9 февраля 1925 г. № 70 «Об урегулировании издания обязательных постановлений и наложения административных взысканий за их нарушение», установлен запрет использовать административные взыскания вне сферы регулирования публично-правовых отношений, в частности вторгаться во внутренний быт крестьянской семьи и в ведение домового хозяйства. Это выражалось в установлении на местах огромных для того времени размеров административных штрафов, отсутствии в обязательных постановлениях о наложении административных взысканий разъяснений по сроку их исполнения, а также в фактически недоведении информации о привлечении к административной ответственности до виновного лица: «...взыскания обрушиваются на крестьянство самым неожиданным образом, вызывая сильнейшее и совершенно справедливое недовольство»³³.

Анализируя данную ситуацию, приходим к выводу, что именно в тот исторический период стали формироваться предпосылки для создания своего рода дополнительного, ничем не установленного и не урегулированного налога, используемого для пополнения местного бюджета. Обозначенная ситуация подверглась критике как не соответствующая государственной политике, направленной на установление как можно меньших административных репрессий, в особенности когда затрагиваются интересы большинства населения³⁴.

Однако уже в наше время, в соответствии пунктом 3.2 статьи 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и направленным на его реализацию распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2021 г. № 2591-р³⁵, административные штрафы, установленные различными главами КоАП РФ, отнесены к перечню главных администраторов доходов федерального бюджета.

В качестве мер государственного регулирования и для снижения уровня недовольства среди крестьянского населения страны органам местного самоуправления рекомендовалось снизить размер административного штрафа в 100 раз – с 300 до 3 рублей, ограничить круг полномочий органов местного самоуправления по наложению взысканий в административном порядке. К ним относились: принятие санитарных мер, организация и проведение мер общественной борьбы со стихийными бедствиями, вопросы противопожарной работы, расквартирование проходящих войск, ветеринарная помощь населению, борьба с эпизоотиями и вредителями, потрав и порча лугов, зеленей и посевов.

Кроме того, постановление о наложении административного взыскания должно быть обязательно размещено «на видных местах» и доведено на сельских сходах, что являлось началом введения в действие обязательного постановления.

субъектов Российской Федерации // Российский следователь. 2016. № 3. С. 47–50; Зуева Л. Ю. К вопросу о времени возникновения института административной ответственности в России // Административное право и процесс. 2020. № 5. С. 54–58; Молчанов П. В. Законодательство об административной ответственности в области дорожного движения: основные этапы и тенденции развития // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 44–47; № 6. С. 43–46; Попугаев Ю. И. Из истории отечественного административно-деликтного законодательства дореволюционного, советского и современного периода // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 18–22; Реформа административной ответственности в России: коллективная монография / А. В. Кирил, В. Н. Плигин, А. Г. Агишева [и др.]; под. общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2018.

³³ Действующее законодательство по советскому управлению. Выпуск второй: Советская служба, имущественные права местных советов, общие формы административной деятельности, охрана революционного порядка и безопасности / под ред. Н. Е. Сергиевского. М.: Вопросы труда, 1926 (далее – Действующее законодательство по советскому управлению. Выпуск второй). С. 337.

³⁴ Вопросы использования денежных средств, формируемых из административных штрафов, в качестве источников пополнения соответствующих бюджетов актуален и сейчас и часто обсуждается в научной литературе. См., например: Молчанов П. В. «Деинституционализация» обеспечения безопасности и организации дорожного движения: сущность и тенденции (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 45–49; Шубин И. В. К вопросу о системности и системе административных наказаний, месте и роли в ней административного штрафа // Административное право и процесс. 2021. № 8. С. 80–82; и др.

³⁵ Подробнее об этом см.: распоряжение Правительства РФ от 16 сентября 2021 г. № 2591-р «Об утверждении перечня главных администраторов доходов федерального бюджета» // СПС «КонсультантПлюс».

Вопросы пересмотра принимаемых решений регулировались Циркуляром НКВД от 14 мая 1925 г. № 260 «О пересмотре административными органами обязательных постановлений исполкомов», в котором предлагалось строго соблюдать сроки их предоставления вышестоящему руководству, как правило, с 1 по 15 число каждого месяца, а также предписывалось в целях наблюдения за законностью и целесообразностью издаваемых обязательных постановлений о наложении административных взысканий выделять отдельное должностное лицо, поскольку необходимо было отслеживать сроки поступления обязательных постановлений о наложении административных взысканий (не позднее двух недель со дня их поступления) для их пересмотра, а при принятии решения об отмене руководствоваться не только их соответствием действующим советским «законам, циркулярам, инструкциям и обязательным постановлениям вышестоящих исполкомов, но и их целесообразностью»³⁶.

Весьма интересен упрощенный порядок наложения административного штрафа и его взыскания на месте, применяемого за нарушения уличного движения (несоблюдение правил трамвайного, конного, самокатного и ломового движения), а также за курение и бросание окурков³⁷. Полномочиями по вынесению обязательного постановления и взысканию штрафа на месте наделялись постовые милиционеры и участковые надзиратели (современные должности: полицейские патрульно-постовой службы и участковые уполномоченные полиции). Сумма административного штрафа была строго зафиксирована (в областных и краевых центрах – 3 рубля, в остальных населенных пунктах – 1 рубль), изменение в сторону увеличения или уменьшения не допускалось. При выявлении нарушения выносилось обязательное постановление, в котором указывались вид нарушения, размер штрафа, порядок его взыскания и обжалования, данные должностного лица. Для приема денежных средств использовались квитанционные книжки с пронумерованными листами.

В дальнейшем в семидневный срок денежные средства передавались в финансовые подразделения административного отдела или уездного управления милиции с внесением записи о времени, месте, данных о виновном лице, обстоятельствах правонарушения и сумме штрафа в кассовую книгу. В случае если виновное лицо отказывается уплатить штраф на месте, его сопровождали до ближайшего районного отделения милиции для составления протокола с указанием факта отказа от уплаты штрафа на месте выявленного правонарушения. Относительно похожий порядок привлечения к административной ответственности действует и сейчас. Назначать административное наказание в виде предупреждения или штрафа без составления протокола допустимо по основаниям, закрепленным в частях 1 и 2 статьи 28.6 КоАП РФ.

Отдельно обратим внимание на порядок принудительного взыскания штрафов, налагаемых в административном порядке. Непосредственно взысканием штрафов занималась милиция, которая могла наложить арест на имущество нарушителя, его заработную плату, на денежные суммы и имущество³⁸. Также на милицию возлагались функции по дальнейшей продаже арестованного имущества на публичных торгах. В публичных торгах не имели права участвовать лица, состоящие на службе в органах государственной власти различного уровня, участвовавшие в описи или производящих продажу имущества, а также члены их семей и непосредственно сам нарушитель.

³⁶ Циркуляр НКВД от 14 мая 1925 г. № 260 «О пересмотре административными органами обязательных постановлений исполкомов» // Действующее законодательство по советскому управлению. Выпуск второй. С. 336.

³⁷ См.: постановление ВЦИК и СНК от 1 декабря 1924 г. «О порядке наложения административных взысканий за нарушение обязательных постановлений, устанавливающих правила уличного движения и порядка в общественных местах»; Инструкция НКВД, НКЮ и НКФ от 11 апреля 1925 г. № 204 «По применению постановления ВЦИК и СНК от 1 декабря 1924 г.» // Действующее законодательство по советскому управлению. Выпуск второй. С. 336.

³⁸ Инструкция НКВД и НКЮ РСФСР от 12 января 1925 г. № 24 «О взыскании штрафов, налагаемых в административном порядке за неисполнение обязательных постановлений губернских и уездных исполнительных комитетов, издаваемых на основании декрета ВЦИК от 27 июля 1922 г.» // Действующее законодательство по советскому управлению. Выпуск второй. С. 342–348.

Как видим, активное использование ресурса административных наказаний было привилегией управленческого аппарата и преимущественно относилось к компетенции милиции.

Возвращаясь к предмету административного права, необходимо отметить, что такое понимание было наиболее приемлемым и распространенным в 1950—1970-е гг.³⁹ и нашло свое отражение и дальнейшее развитие во многих научных трудах, теоретические взгляды которых используются и сейчас для выдвижения и аргументирования новых научных гипотез⁴⁰.

В качестве подтверждения своего тезиса отметим значительное сходство ставшей уже классической дефиниции Ю. М. Козлова с современным пониманием предмета административного права, рассматриваемого в виде «общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, государственными органами и должностными лицами». В ней выделяются общественные отношения, возникающие в связи с применением мер административного принуждения за совершение правонарушений в различных областях управления, в частности при привлечении к административной ответственности физических и юридических лиц (Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков)⁴¹. А с другой стороны, предмет административного права включает в себя не только управленческую деятельность, реализующую административно-регулятивную функцию государства, но и деятельность, направленную на защиту личности, общества и государства от административных правонарушений, выполняющую охранительную функцию государства, обозначенную общим понятием «административно-публичная деятельность» (П. И. Кононов, И. Ш. Киясханов, О. Н. Ордина)⁴².

Современная научная дискуссия по этому вопросу может быть определена многообразием сфер регулирования общественных отношений, относящихся к предмету административного права, что позволяет С. М. Зубареву утверждать о наличии двух характеризующих его современное состояние – *расширение и ограничение*⁴³. Расширение идет по формам реализации, кругу субъектов, масштабам и пределам реализации исполнительной власти, а ограничения связаны прежде всего с лицензированием, регистрацией, аккредитацией, разрешительной деятельностью, контролем и планированием. Другие ученые, например М. Н. Кобзарь-Фролова, предлагают исходить из основной задачи административного права, в частности, обеспечения гражданам реализации их конституционных прав, свобод и законных интересов. В связи с этим под предметом административного права предлагается понимать «совокупность обще-

³⁹ См., например: Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1959. С. 5; Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1960. С. 11; Ямпольская Ц. А. О месте административного права в системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1956. № 9. С. 97; Попов В. И. К вопросу о предмете советского административного права в связи с его систематизацией // Вопросы советского административного права на современном этапе. М., 1963. С. 147; Административное право / под ред. А. Е. Лунова. М., 1970.

⁴⁰ См., например: Аганов А. Б. Федеральное административное право России: курс лекций. М., 1997. С. 42; Он же. Административное право: учебник. М., 1999. С. 30; Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. М., 1997. С. 1; Бахрах Д. Н., Осищев Д. В. Программу по административному праву можно улучшить // Государство и право. 1994. № 1. С. 23–25; Овсянко Д. М. Административное право: учебное пособие. М., 2000. С. 13; Стариков Ю. Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Правоведение. 2000. № 5. С. 3–24; Стахов А. И. Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 12; Осищев Д. В. О предмете административного права // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 67–76; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 76; Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). Л.: Наука, 1975. С. 128, 148.

⁴¹ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. М., 2009. С. 68, 69; Попов Л. Л., Студеникина М. С. Административное право: учебник. М., 2016. С. 28–29.

⁴² См., например: Кононов П. И., Кикоть В. Я., Киясханов И. Ш. Административное право: учебник. М., 2009. С. 14; Ордина О. Н. К вопросу о понимании предмета административного права // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 18.

⁴³ См.: Зубарев С. М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 10.

ственных отношений, которые возникают в процессе обеспечения публичной властью конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений»⁴⁴.

Весьма оригинален вывод И. Б. Кардашевой о том, что в предмет современного административного права входят «общественные отношения в сфере обеспечения национальной безопасности, сердцевину которой составляют подлежащие сбережению национальные ценности, требующие правовой регламентации в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». В качестве аргументов приводятся точечные извлечения из преамбулы Конституции Российской Федерации (высшей ценностью являются человек, его права и свободы), Посланий Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации (1994, 2014, 2016 и 2018 гг.), а также из документов стратегического планирования⁴⁵.

В свою очередь, А. Б. Зеленцов выдвинул гипотезу о «формировании отдельного „транснационального“ сегмента предмета национального административного права в его тесной взаимосвязи с формирующимся специфическим предметом транснационального (международного) административного права»⁴⁶. Отстаивая свою точку зрения, автор подчеркивает особую специфику предмета административного права, регулирующего «наднациональное управление различными социально-экономическими процессами (а не территориями), которое осуществляется не „вместо“ публичной администрации национальных государств, а наряду с ней и через нее»⁴⁷.

Выделим мнение Б. В. Россинского, утверждающего, что «предмет административного права интегрально следует определить как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями». К ним предлагается отнести в том числе администрации учреждений и предприятий независимо от их организационно-правовой формы⁴⁸. Административную ответственность ученый рассматривает как вид юридического процесса, входящий в структуру предмета общей части административного права⁴⁹.

Казалось бы, следует остановиться и поставить точку в научной дискуссии по данному вопросу, приходя к выводу, что предметом административного права выступают только управленческие отношения различного уровня (вертикальные и горизонтальные), а административную ответственность, приняв за методологическую основу мнение А. Б. Агапова, следует рассматривать «как меры публичного воздействия, применяемые к лицу, виновному в совершении административного правонарушения, ограничивающие имущественные (неимущественные) права нарушителя либо устанавливающие его дополнительные обязанности»⁵⁰.

Вместе с тем стоит прислушаться к словам Н. И. Побежимовой, утверждающей, что «безусловно, прежние подходы в определении предмета административного права, разработанные еще в советское время, в современных условиях развития российского государства нуждаются в существенной корректировке. Ю. Н. Стариков неоднократно призывал создать «новый мир» административного права, развивать новые административно-правовые традиции, которые будут основываться на современных идеях, доктринах, теоретических достижениях. Однако приходится констатировать, что до настоящего времени еще не сделаны оконча-

⁴⁴ Кобзарь-Фролова М. Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 13–19.

⁴⁵ См.: Кардашова И. Б. Национальные ценности в предмете административного права // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 8–12.

⁴⁶ Зеленцов А. Б. Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 5–20.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ См.: Россинский Б. В. Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 12.

⁴⁹ См.: Россинский Б. В. Административное право и административная ответственность: учебное пособие. М., 2023. С. 44.

⁵⁰ Агапов А. Б. Административная ответственность: учебник. М., 2011. С. 18.

тельные выводы (хотя уже появились промежуточные) по поводу предмета административного права <...> нет единого мнения о предмете административного права (когда его определение переходит в плоскость полицейского права, а то и судебного административного права) <...> для решения этого вопроса необходимо объединить все усилия нашего административного сообщества для создания новой доктрины административного права»⁵¹.

Из данного тезиса неясно: о каких новых веяниях в исследовании предмета административного права идет речь? Постараемся ответить на этот, казалось бы, достаточно простой вопрос, но прежде всего заметим, что в настоящее время в правовой доктрине, по мнению А. Н. Жеребцова, помимо классического понимания выделяют два научных подхода, обозначенные как преемственный и модернистский⁵².

Представители тенденции преемственности (Ю. Е. Аврутин, Л. Л. Попов, М. С. Студеникина, Ю. А. Тихомиров, Н. Г. Канунникова, А. И. Стахов, А. М. Волков, В. А. Юсупов) в своих работах дополняют и развивают классическое понимание предмета административного права, в частности Н. Г. Канунникова в основе права ставит общественные отношения, складывающиеся между личностью, выступающей субъектом административного права, и государственным управлением (административными органами), выделяя отдельно административно-процессуальные отношения, формируемые в рамках производства по делам об административных правонарушениях, акцентируя внимание на необходимость раскрытия статуса их участников⁵³.

Модернистский подход характеризуется новыми взглядами на сферу регулирования нормами отрасли административного права общественных отношений, отнеся к предмету административного права их различные виды, например отношения между физическими лицами и (или) организациями, в том числе без участия в них субъектов публичной администрации (П. И. Кононов)⁵⁴. Несмотря на то что предлагаемая конструкция административно-правовых отношений впервые была высказана еще в 1972 г. Г. И. Петровым в работе «Советские административно-правовые отношения»⁵⁵, научное обсуждение этого вопроса актуально и сейчас⁵⁶.

Весьма новаторский подход предлагает А. М. Воронов, учитывающий процесс формирования новой идеологии взаимоотношений между гражданином и государством. Ученый предлагает переориентировать административное право – сделать его не только управленческим, но в большей степени сервисным, направленным на обеспечение реализации прав и свобод граждан. В основу реформирования, по мнению автора, должны быть положены идеи обслуживания государством интересов граждан с выделением функции «сервисного центра», а административному праву следует юридически обеспечивать такую деятельность⁵⁷. Исходя из приведенного тезиса к предмету административного права, А. М. Воронов предлагает относить общественные отношения, направленные на защиту прав человека и гражданина, то есть отношения в сфере публичного администрирования, называя их «сервисные» отношения с предоставле-

⁵¹ Побежимова Н. И. Еще раз к вопросу о предмете и системе административного права // Вестник Евразийской академии административных наук. 2015. № 4 (33). С. 11–16.

⁵² См.: Жеребцов А. Н. Очерки истории науки российского административного права. М., 2021. С. 314–315.

⁵³ См.: Канунникова Н. Г. К вопросу о предмете административного права // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 25.

⁵⁴ См.: Кононов П. И. О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 2–6; Он же. Дискуссионные вопросы теории административных правоотношений // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 76–88.

⁵⁵ См.: Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1972. С. 19, 22.

⁵⁶ См., например: Зеленцов А. Б. Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 5–20; Купреев С. С. К дискуссии о предмете современного административного права // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 22–25.

⁵⁷ См.: Воронов А. М. К предмету административного права современной России // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 10.

нием «публичных или административных услуг», в которые входят управленческие отношения связанные с привлечением к административной ответственности граждан за совершение административных правонарушений⁵⁸.

Выделяя управленческие отношения в качестве базовой основы предмета административного права, следует снова обратиться к фундаментальным трудам Ю. М. Козлова. В своей монографии «Административные правоотношения», основываясь на теоретических представлениях советских ученых по управлению обществом⁵⁹ и используя в качестве методологической составляющей достижения в сфере кибернетики⁶⁰, выделяет в социальной системе, основанной на подчинении структурных элементов, управленческие (административные) отношения, апеллируя категориями «*субъект управления*» (управляющая система) и «*объект управления*» (управляемая система), находящимися между собой во взаимосвязи (взаимодействии). Субъектом управленческих отношений выступают государственные органы и должностные лица, наделенные соответствующими полномочиями, а непосредственным объектом – отдельные действия или поступки, определяющие поведение людей⁶¹.

Аналогичной точки зрения придерживался Д. Н. Бахрах, предлагая в социальных управленческих системах в качестве субъектов и объектов управления выделять волевой аспект граждан, на которых для обеспечения единства участников общественных отношений происходит воздействие с целью достижения необходимого поведения, а через поведение происходит регулирование соответствующих общественных отношений и социальных процессов⁶²

⁵⁸ См.: Воронов А. М. Указ. соч. С. 11.

⁵⁹ В основу теории административно-правовых отношений как вида управленческих отношений взяты следующие работы: Годунов А. А. Введение в теорию управления (система промышленного производства). М., 1967; Дейнеко О. А. Методологические проблемы науки управления производством. М., 1970; Попов Г. Х. Проблемы теории управления. М., 1970; Берг А. И. Кибернетика – наука об оптимальном управлении. М., 1964; Новик И. Кибернетика. Философские и социальные проблемы. М., 1963.

⁶⁰ «Кибернетика – наука об управлении, связи и переработки информации. Основным объектом исследования выступает кибернетические системы, рассматриваемые абстрактно, вне зависимости от их материальной природы» (цит. по: Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. М.: Советская энциклопедия, 1990. С. 578).

⁶¹ См.: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 8, 18.

⁶² См.: Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 8.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.