

И. А. Зайцев

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

М О Н О Г Р А Ф И Я

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**

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=74601181

Административная ответственность в условиях цифровизации:

ISBN 9785392467242

Аннотация

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.

Содержание

Предисловие	6
Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования административной ответственности в условиях цифровизации	14
§ 1.1. Сущность и предназначение административной ответственности[4]	14
Конец ознакомительного фрагмента.	41

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 (владель-

цем) 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, под-

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».

черкивающего 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 изображением 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 кото-

рого 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 го-

сударственную 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 «заин-

тересованному» физическому лицу, перейдя по предложенной ссылке, подключится 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 доступными для прочтения, не защищены от копирования и печати, не содержать интерактивные и мультимедийные элементы или внедренные сценарии, а также соответствовать опреде-

ленному 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

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.

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.

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

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.

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.

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.

Последовательность научного познания обеспечивает методология, которая в общепhilosophическом 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.

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

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.

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

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 обществен-

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.

ных 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 от-

ветственности 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 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 ответственно-

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

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

сти 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. По-

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.

пова 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 неправомерных юридических фактов между гражданином и компетентным органом государства, беря за основу точку зрения Н. Г. Александрова, называет их осо-

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

быми (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 общественные 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 гражд-

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.

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

дан, 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. Непосредствен-

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.

но 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.

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: *Кирин А. В.* Этапы развития института административной ответственности в СССР // История государства и права. 2011. № 18. С. 36–41; *Азе-*

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 домашнего 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 недоволь-

ев А. А. Генезис института административной ответственности в законодательстве 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 историографии 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. Кирина, 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.

СТВО»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-

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.

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.

Вопросы пересмотра принимаемых решений регулировались Циркуляром НКВД от 14 мая 1925 г. № 260 «О пересмотре административными органами обязательных постановлений исполкомов», в котором предлагалось строго со-

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».

блюдать 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 взыс-

³⁶ Циркуляр НКВД от 14 мая 1925 г. № 260 «О пересмотре административных 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.

канию 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 осно-

ваниям, закрепленным в частях 1 и 2 статьи 28.6 КоАП РФ. Отдельно обратим внимание на порядок принудительно-го 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.

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

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.

³⁹ См., например: *Власов В. А., Студеникин С. С.* Советское административное право. М., 1959. С. 5; *Петров Г. И.* Советское административное право. Часть

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 лица-

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. Лунева. 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., Осинцев 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; *Старилов 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; *Осинцев 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.

ми». 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. Килясханов, 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 состоя-

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., Килясханов 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.

ние – *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 общественных 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 при-

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

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.

водятся 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 особенную 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,

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.

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. Побе-

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.

жимовой, 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. Старилов 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 окончательные 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, поми-

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.

мо 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 ад-

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.

министрации (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

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 Рос-

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 предоставлением «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

сии // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 10.

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 выступают кибернетические системы, рассмат-

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.

риваемые 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.