

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В РЕТРОСПЕКТИВЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ

Аннотация. В статье рассматриваются эволюция представлений об административной ответственности и тенденции развития данного вида юридической ответственности. В советском и современном российском праве под административной ответственностью понимаются различные правовые явления — административный порядок привлечения к ответственности, ответственность за административные правонарушения и общая юридическая ответственность за правонарушения, характеризующиеся существенными отличиями. Так, административный порядок привлечения к ответственности характеризуется назначением наказания в упрощенных процедурах административным органом, действующим вне поля судебного контроля, и имеет своим предназначением оперативное обеспечение исполнения нормативных предписаний органов местной и центральной власти посредством карательных мер. В статье отмечается, что начиная с 60-х гг. XX в. в законодательстве предусматривается судебный порядок назначения отдельных взысканий (исправительные работы, административный арест, выселение в специально отведенные местности и др.), устанавливается судебный контроль над административными органами при назначении штрафа и определяется признак виновности противоправного деяния как основания для ответственности. Тем самым ограничивается применение административного порядка привлечения к ответственности, создаются условия для появления нового механизма — ответственности за административные правонарушения, которая окончательно формируется с систематизацией законодательства и принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и КоАП РСФСР 1984 г. Автор анализирует ключевые понятия, связанные с административной ответственностью, и приходит к выводу о том, что смысловое отождествление советским законодателем понятия «административное правонарушение» с понятием «правонарушение», воспринятое в КоАП РФ 2001 г., стало системной ошибкой, которая привела к утрате пределов и критериев регулирования и со временем превратила ответственность за административные правонарушения в общую юридическую ответственность за правонарушения. Такие изменения деформировали механизмы юридической ответственности и превратили законодательство об административных правонарушениях в платформу для широкого применения несоразмерных санкций. В статье исследуются возможности решения указанной проблемы и выявляется необходимость существенного пересмотра всего законодательства, в том числе уголовного, на основе принципа соразмерности наказаний.

© Гюлумян В. Г., 2017

* Гюлумян Владимир Григорьевич, кандидат юридических наук, ведущий советник Управления конституционных основ публичного права Секретариата Конституционного Суда РФ, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета филиала Научного исследовательского университета «Высшая школа экономики» в г. Санкт-Петербурге
gyulumian@mail.ru
190000, Россия, г. Санкт-Петербург, Сенатская пл., д. 1

Ключевые слова: административное право, административная ответственность, судебная ответственность, уголовная ответственность, административное правонарушение, преступление, наказание, соразмерность, суд, квазисуд, административный орган.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.128.7.151-165

Административная ответственность продолжает оставаться одним из наиболее проблемных видов юридической ответственности; более того, даже его существование нередко ставится под сомнение¹. Правильное осмысление данного института, которое в полной мере возможно с учетом особенностей зарождения и развития административной ответственности, имеет важное значение для определения перспектив современного законодательства об административных правонарушениях.

Надо отметить, что в последнее время интерес ученых к проблемам административной ответственности заметно возрос, что обусловлено необходимостью качественного пересмотра ее доктринальных основ. Последствия такого пересмотра могут иметь судьбоносное значение для данного вида юридической ответственности. Сама эта возможность может рассматриваться как серьезный вызов, также побуждающий к историческому поиску аргументов для сохранения административной ответственности в ее нынешних очертаниях. В научной литературе сложившаяся ситуация связывается с обособлением административной ответственности от уголовной ответственности, которое было обусловлено выделением в законодательстве Российской империи в 30—40-е гг. XIX в. малозначительных правонарушений или маловажных преступлений (проступков). К концу XIX в. сформировался самостоятельный вид публично-правовых деликтов, окончательно обособившиеся от

преступлений в качестве административных правонарушений в послереволюционный период². Это означает, что административная ответственность имеет в России продолжительную историю формирования и развития. Следовательно, любой исследователь должен иметь дело с ее длительной и непрерывной традицией, которая берет свое начало в дореволюционном праве.

Определение в качестве точек отсчета появления административной ответственности актов советской власти, принятых в первые годы ее установления³, не соответствует решению данной задачи. Более того, это может по меньшей мере подорвать моральные основы данной ответственности, учитывая в целом критическое отношение к советской системе управления и советскому праву с позиций современных правовых принципов и ценностей.

Не является случайным выбор в качестве ключевого элемента административной ответственности административного правонарушения, которому в отличие от преступления в доктрине придается свойство общественной вредности или меньшей общественной опасности, поскольку очевидно, что по данному критерию одни деяния могут формально-юридически определяться как качественно отличающиеся от других. Соответственно, посредством разграничения административных правонарушений от преступлений закладывается надежная основа существования административной ответственности.

¹ Агеев А. А. О месте законодательства об административных правонарушениях в российской правовой системе // Административное право и процесс. 2011. № 2. С. 27—29; Есаков Г. А. От административных правонарушений к уголовным проступкам, или о существовании уголовного права в «широком» смысле // Библиотека криминалиста. 2013. № 1. С. 37—45.

² Авдеенкова М. П. Особенности развития административно-правовой ответственности в российском праве // Современное право. 2008. № 3. С. 69; Кирич А. В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). М., 2012. С. 41—64; Он же. Еще раз о генезисе административной ответственности в российском праве (или ответ сторонникам «широкого» уголовного права) // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 53—57.

³ Агеев А. А. Генезис института административной ответственности в законодательстве субъектов Российской Федерации // Российский следователь. 2016. № 3. С. 48—49.

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Согласно Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.⁴ «всякое нарушение закона, чрез которое посягается на неприкосновенность Власти Верховной и установленных Ею властей, или же на права или безопасность общества или частных лиц, есть преступление» (ст. 1), а «нарушение правил, предписанных для охранения определенных законами прав и общественной или же личной безопасности, или пользы именуется проступком» (ст. 2); при этом «преступления и проступки суть умышленные или неумышленные» (ст. 5). Уголовным уложением 1903 г.⁵ вводится общее для преступлений и проступков понятие — «преступное деяние», каковым «признается деяние, воспрещенное, во время его учинения, законом под страхом наказания» (ст. 1). В Уголовном уложении отграничение проступков от преступлений осуществляется в зависимости от наказания. Согласно ст. 3 Уголовного уложения преступные деяния, за которые в законе определены такие виды наказаний, как смертная казнь, каторга или ссылка на поселение, признаются тяжкими преступлениями; преступные деяния, за которые в законе определено наказание в виде заключения в исправительном доме, крепости или тюрьме, именуется преступлениями. Преступные деяния, которые наказываются арестом или денежной пеней, считаются проступками. Соответственно, за совершение проступков устанавливаются наиболее мягкие виды наказаний: арест назначается на срок от одного дня до шести месяцев (ст. 21), а денежная пеня определяется в рублях и полтинах (ст. 24).

Согласно ст. 1 Устава уголовного судопроизводства 1864 г.⁶, действовавшего до установления советской власти, «никто не может быть наказан за преступления или проступки, подлежащие ведомству судебных мест, не быв приговорен к наказанию приговором надлежущего суда, вошедшим в законную силу». «Административная власть принимает, в установленном

законом порядке, меры для предупреждения и пресечения преступлений и проступков». Соответственно, за совершение преступных деяний все лица, их совершившие, подлежат уголовной ответственности, реализуемой судом в установленном законом порядке. В то же время их предупреждение и пресечение осуществляется административными властями. Этому подходу соответствуют и нормативные положения, содержащиеся, в частности, в Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 г.⁷ и иных законодательных актах, с которыми связывают закрепление административной ответственности.

Между тем данный вид юридической ответственности не был известен дореволюционному праву, в нем развернуто и содержательно регламентировались вопросы уголовной ответственности.

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Зарождение административной ответственности достоверно можно связывать с Декретом ВЦИК, СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий»⁸, в котором определена возможность назначения в административном порядке наказаний за нарушение обязательных постановлений местной власти. В Декрете административный порядок привлечения к ответственности противопоставлялся судебной ответственности, т.е. ответственности, налагаемой в судебном порядке. Тем самым существенным признаком, лежащим у истоков признания административной ответственности, является назначение наказания в административном порядке; это делалось в упрощенных процедурах административным органом, а не судом. Постановление о наложении взыскания могло быть обжаловано в административный орган более высокого уровня. Административный порядок сводился к определению административного органа, уполномоченного привлекать к адми-

⁴ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1845. Уложение сохраняло свое действие до принятия Руководящих начал по уголовному управу 1919 г.

⁵ Новое уложение, Высочайше утвержденное 22 марта 1903 г. СПб., 1903.

⁶ Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. II. СПб., 1866.

⁷ Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. IV. СПб., 1867.

⁸ СУ РСФСР. 1921. № 52. Ст. 310.

нистративной ответственности, сроку привлечения к ответственности, общим указаниям о составлении протокола и вынесении постановления о наложении взыскания, а также указаниям о сроке привлечения к ответственности.

Таким образом, выделение административной ответственности связано с определением административного порядка привлечения к ответственности, противопоставляемого судебному порядку. Отсюда и название «административная ответственность», которое адекватно обозначает ответственность, налагаемую в административном (управленческом) порядке.

Понятие «административная ответственность» противоположно понятию «судебная ответственность». В данной классификации ответственности критерием является порядок назначения наказания. Следовательно, административная ответственность логически не могла быть поставлена в ряд других видов юридической ответственности, классифицируемых по иным критериям. Если бы рассматриваемая ответственность была связана с обособлением маловажных преступлений от других преступлений по степени их важности (общественной опасности), то она могла именоваться «ответственность за маловажные преступления», а уголовная ответственность, соответственно, обозначалась бы понятием «ответственность за преступления». Однако в памятниках права используются иные термины.

Кроме того, даже если бы указанные понятия нашли место в законодательстве, то они соотносились бы как родовое и видовое понятия, где «ответственность за преступление» является родовым, а «ответственность за маловажные преступления» — видовым понятием. В этом случае ответственностью за преступления охватывалась бы и ответственность за маловажные преступления.

Таким образом, происхождение административной ответственности не может быть связано с дифференциацией правонарушений (преступлений) по степени их важности (общественной опасности).

В Декрете «О порядке наложения административных взысканий» административная ответственность предусмотрена как предоставленный местной власти, обладающей широкой компетенцией, властный инструмент для самостоятельного обеспечения принятых в

рамках своих полномочий нормативных актов (обязательных постановлений советов или исполнительных комитетов) на случай их нарушения гражданами и должностными лицами. Логика такого решения заключалась в том, что местная власть в наибольшей степени заинтересована в исполнении своих нормативных актов, имеющих обязательное значение, и, следовательно, имея возможность оперативного реагирования, в случае их нарушения способна наиболее эффективно обеспечивать устанавливаемый порядок. При этом каждый уровень местной власти мог применить административную ответственность за нарушение тех обязательных постановлений, которые были установлены советами и исполкомами соответствующего уровня. Основанием для привлечения к административной ответственности формально становилось любое нарушение установленных правил. Составы правонарушений в это время еще отсутствовали, а конкретный перечень нарушений, за совершение которых устанавливалась административная ответственность, предусматривался только в отдельных сферах формирующегося советского государственного управления (таможенное дело, налоги и др.).

Административная ответственность вводилась и за нарушение обязательных постановлений органов центральной советской власти. Декретом ВЦИК, СНК от 8 февраля 1923 г. «О предоставлении Народному комиссариату путей сообщения права издания обязательных постановлений в целях обеспечения охраны, порядка и безопасности на транспорте, и о взысканиях за нарушения этих постановлений»⁹ нарком наделялся правом издания обязательных постановлений, а также правом привлекать к административной ответственности за их нарушение. Тем самым административная ответственность была выведена на уровень органа центральной власти для обеспечения соблюдения издаваемых им нормативных актов, что в последующие годы получило широкое распространение.

Таким образом, органы местной и центральной власти, уполномоченные издавать обязательные постановления, наделялись также функцией по применению взысканий, налагаемых в административном порядке, для обеспечения исполнения их предписаний.

⁹ СУ РСФСР. 1923. № 12. Ст. 148.

В законодательстве того периода административная ответственность рассматривалась и как мера обеспечения соблюдения нормативных актов высших органов советской власти (законов), регулирующих отдельные сферы формирующегося советского государственного управления. Так, Декретом СНК РСФСР от 3 ноября 1921 г. «О взысканиях за нарушения таможенных постановлений»¹⁰ административная ответственность предусматривалась для обеспечения таможенных правил, установленных органом центральной власти (СНК), и осуществлялась силами центрального исполнительного органа, в ведении которого находились таможи (Комиссариат внешней торговли).

Административный порядок привлечения к ответственности предусматривался за совершение отдельных деяний, запрещенных уголовным законом.

Согласно ст. 79 Уголовного кодекса РСФСР 1922 г. неплатеж отдельными гражданами в срок или отказ от платежа денежных или натуральных налогов, выполнения повинностей или производства работ, имеющих общегосударственное значение, в первый раз карались административными взысканиями, налагаемыми соответствующими органами власти в определенных законом пределах. В соответствии с Декретом ВЦИК, СНК РСФСР от 11 июля 1923 г. «Инструкция о порядке привлечения к ответственности за нарушение Декрета о едином сельскохозяйственном налоге и о порядке возбуждения, направления и рассмотрения дел об этих нарушениях»¹¹ совершение в первый раз данного деяния, запрещенного Уголовным кодексом, признавалось проступком. За его совершение на отдельных неплательщиков лицами, стоящими во главе губернских и уездных финансовых или продовольственных органов, в административном порядке налагались административные взыскания (арест, пеня); а в случае вторичного правонарушения неплательщики привлекались к судебной ответственности (§ 4, 6, 10).

Более того, в административном порядке до определенного времени осуществлялось назначение наказаний и по ряду преступлений, предусмотренных УК РСФСР 1922 г.: нарушение правил охраны лесов, охоты, рыболовства, пользования недрами (ст. 99); хулиганство (ст. 176); сокрытие источника эпидемии или эпизоотии (ст. 216); хранение огнестрельного оружия без разрешения (ст. 220); нарушение правил установки механических двигателей (ст. 221), проживание по чужому документу (ст. 222), самовольное оставление определенного местопребывания (ст. 223), нарушение правил использования типографии и литографии (ст. 225) и др.¹² Максимальное наказание, предусмотренное за указанные деяния, не превышало одного года лишения свободы. Таким регулированием подчеркивается, что существенным признаком введенного в практику нового вида ответственности является административный порядок назначения наказания. Другими словами, даже в том случае, когда деяние запрещено уголовным законом, однако порядок назначения наказания за его совершение не судебный, а административный, законодатель такую ответственность определяет как административную.

Таким образом, в рассматриваемый исторический период за совершение преступлений законодательством предусматривалась административная и судебная ответственность.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ОТДЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Последующее развитие административной ответственности связано с принятием актов, посвященных отдельным видам нарушений законодательства. В частности, были приняты: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 июля 1940 г. «Об ответственности за нарушение правил воинского учета»¹³; Указы Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. «Об ответственности за мелкую спекуляцию»¹⁴, от 19 декабря 1956 г. «Об ответ-

¹⁰ СУ РСФСР. 1921. № 74. Ст. 608.

¹¹ СУ РСФСР. 1923. № 67. Ст. 653.

¹² Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 6 июня 1927 г. «О прекращении дел по нарушениям обязательных постановлений и статей Уголовного кодекса, предусматривающих ответственность в административном порядке» // СУ РСФСР. 1927. № 59. Ст. 409.

¹³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1940. № 28.

¹⁴ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1957. № 1.

ственности за мелкое хулиганство»¹⁵, от 7 апреля 1960 г. «Об ответственности за незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств»¹⁶, от 4 мая 1961 г. «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни»¹⁷ и др. Однако какой-либо систематизированный перечень нарушений как оснований для привлечения к административной ответственности в этот период не был определен.

В широкую практику вошло привлечение к административной ответственности коллективных субъектов — учреждений, предприятий и организаций¹⁸, в то время как ранее устанавливалась персональная ответственность должностных лиц этих организаций. Развитие норм об административной ответственности вскоре приобрело деградирующий характер: администрации предприятий заблаговременно планировали размеры штрафов за нарушение законодательства, в этом случае наказание заведомо не достигало поставленных целей.

Ответом на эти и другие проблемы в области административной ответственности стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»¹⁹. Указом отменено наложение штрафов в административном порядке на учреждения, предприятия и организации и запрещена порочная практика отнесения наложенных на должностных лиц штрафов на счет учреждений, предприятий и организаций (ст. 6). Этим возмозможность привлечения юридических лиц к административной ответственности не отменялась, поскольку, во-первых, речь в Указе идет только о штрафах (другие виды наказания могли быть применены); во-вторых, практика назначения штрафов ограничивалась, а не прекращалась²⁰. Упрощалась процедура их взыскания, запрещалось заменять штраф, в случае его неуплаты, исправительными работами

(ст. 17, 20), тем самым усиливалась фискальная составляющая административной ответственности. Кроме того, определялся сокращенный перечень органов, уполномоченных налагать штраф в качестве меры административного взыскания; для каждого органа устанавливалось основание для его применения (ст. 13).

Самым значительным изменением, затрагивающим существо административной ответственности, стало то, что впервые был установлен в качестве общего правила порядок обжалования решений административных органов о наложении штрафов в суд (ст. 18, 19). Если в период своего появления и становления административная ответственность четко отграничивалась от судебной ответственности тем, что деятельность административных органов и судов не пересекалась (суды назначали наказания в судебном порядке, а административные органы — в административном), то теперь, закрепив за судами контроль над административными органами по вопросам административной ответственности, законодатель смешал элементы двух разных производств (административного и судебного) воедино и заложил основы для зарождения новой разновидности юридической ответственности, заместившей в дальнейшем административную ответственность (административный порядок привлечения к ответственности).

Указом «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» устанавливалась процедура рассмотрения судами жалоб на решения административных органов (ст. 21—25): постановление о наложении штрафа обжалуется нарушителем в народный суд по месту жительства в 10-дневный срок со дня вручения ему постановления; судья, получивший в производство жалобу, извещает административный орган, применивший штраф, и требует материалы дела; жалоба рассматривается в 10-дневный срок с участием заявителя,

¹⁵ Советская Россия. 1956. 20 дек.

¹⁶ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 13. Ст. 177.

¹⁷ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1961. № 18. Ст. 273.

¹⁸ Например, постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 8 декабря 1936 г. «О порядке взыскания штрафов, наложенных органами Государственной санитарной инспекции» // СЗ СССР. 1936. № 62. Ст. 458 и др.

¹⁹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

²⁰ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). М., 1970 // Иван Александрович Галаган и его научное творчество / под ред. Ю. Н. Старикова. Воронеж, 2010. С. 320.

а в необходимых случаях и представителя органа, назначившего штраф. Суд вправе отменить, изменить постановление о наложении штрафа или отказать в удовлетворении жалобы.

Необходимо подчеркнуть, что речь идет о наложении хоть и самого распространенного вида административного наказания (штрафа), но всего лишь одного из видов наказаний, назначаемых в административном порядке. При назначении иных видов наказаний административный порядок обжалования постановлений о наложении административного взыскания сохранялся. Так, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 марта 1962 г. «Об утверждении Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях»²¹, систематизировавшим основные процедуры привлечения к административной ответственности, устанавливалось, что жалоба на постановление о наложении штрафа подается в районный (городской) народный суд по месту жительства нарушителя; жалоба на постановление административной комиссии о наложении иного взыскания — в соответствующий исполнительный комитет районного, городского Совета депутатов трудящихся; а жалоба на постановление другого органа или должностного лица о наложении иного взыскания (не штрафа) — в вышестоящий орган или должностному лицу (ст. 40). В то же время по ряду видов наказаний был установлен исключительно судебный порядок их наложения. Так, согласно ч. 3 ст. 5 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни», если лицо, направленное на работу по решению исполнительного комитета, не приступает к работе либо фактически уклоняется от труда, то оно по представлению органов милиции, а равно администраций и общественных организаций предприятий (строек), подвергается народным судом исправительным работам на срок до 1-го года с удержанием 10 % заработка. Частью 2 ст. 1 Указа закреплялось, что лица, уклоняющиеся от общественно полезного труда и ведущие антиобщественный

паразитический образ жизни, проживающие в г. Москве, Московской области и г. Ленинграде, по постановлению народного суда подвергаются выселению в специально отведенные местности на срок от 2 до 5 лет с привлечением к труду по месту поселения. Исключительно по решению суда стали назначаться и такие виды наказания, как административный арест, безвозмездное изъятие домов, дач, других строений и автомашин, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, и др.

Введение судебного порядка наложения отдельных административных взысканий и установление судебного контроля над административными органами при назначении взыскания в виде штрафа свидетельствуют о проявившемся стремлении государства предоставлять преследуемым лицам более надежную платформу для возможной защиты их прав — суд, который в отличие от административных органов, действующих, как правило, заинтересованно в отстаивании соблюдения своих ведомственных предписаний, являлся более нейтральным органом. Вместе с тем с расширением полномочий суда в указанном направлении и установлением судебного порядка наложения взысканий были определены ограничения административного порядка привлечения к ответственности и формирование нового карательного механизма, разворачивающегося параллельно с уголовной ответственностью.

В советской юридической литературе в классификации видов юридической ответственности административная ответственность стала выделяться не только по порядку привлечения к ответственности (судебная и административная), но и по виду правонарушения и характеру наказания (уголовная, административная, дисциплинарная, имущественная)²². Выделение административной ответственности в рамках последней классификации было связано с тем, что в Указе Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» в качестве условия для назначения административного взыскания была предусмотрена виновность. Это позволило определить как основание для привлечения к административной ответственности административное правонарушение (проступок), а не просто на-

²¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 13. Ст. 166.

²² Лейст О. Е. Санкции в советском праве. М., 1962. С. 91—92.

рушение установленных предписаний или неисполнение обязанности по их соблюдению, как это имело место ранее.

Однако незамеченным осталось то обстоятельство, что в этих классификациях административная ответственность как порядок назначения наказания и административная ответственность как наказание за совершение административного правонарушения являются разными правовыми явлениями. Игнорирование этого обстоятельства, вероятно, было связано с тем, что в советской административной науке участие суда в привлечении к административной ответственности и контроле над деятельностью административных органов по назначению наказания не рассматривалось как условие, превращающее административный порядок привлечения к ответственности в судебный. Соответственно, советские административисты старались совместить оба указанных критерия и определить их как сущностные характеристики одной и той же административной ответственности²³.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Сформировавшийся за годы внедрения в управленческую практику административной ответственности большой перечень разрозненных нормативных правовых актов и накапливающиеся правоприменительные проблемы породили необходимость систематизации законодательства и установления единых правовых начал назначения административных взысканий. Работа над решением данной задачи велась на протяжении ряда лет²⁴ и завершилась принятием в 1980 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (далее — Основы законодательства)²⁵. Основы законодательства стали итогом предшествующего им длительного периода преобразования законодательства об административной ответственности, а также платформой для развития нового законодательства об административных правонарушениях.

В Основах законодательства определены задачи законодательства об административных правонарушениях, обозначено особое значение профилактических мер по предупреждению административных правонарушений, разграничена компетенция между союзными и республиканскими органами государственной власти, установлены принципы ответственности, понятие административного правонарушения, лица, подлежащие ответственности за административное правонарушение, исчерпывающий перечень видов административных взысканий и их содержание, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за административное правонарушение, перечень органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и основные правила производства по делам об административных правонарушениях.

Наиболее принципиальными положениями названного акта, затронувшими существо административной ответственности (административный порядок назначения наказаний), стали нормы, определяющие рассмотрение районными (городскими) народными судами (народными судьями) дел об административных правонарушениях (в частности, назначение исправительных работ и административного ареста были отнесены к компетенции суда — ст. 18 и 19), а также нормы, предусматривающие возможность обжалования постановления по такому делу в суд, за исключением постановления органа внутренних дел (должностного лица) о наложении административного взыскания в виде предупреждения, зафиксированного на месте совершения правонарушения без составления протокола (ст. 39). Судебный порядок назначения наказаний, как уже отмечалось, сам по себе исключает административный порядок привлечения к ответственности, а установление судебного контроля над административными органами, налагающими взыскание, превращает последних в квазисуд и вынуждает действовать с «оглядкой» на суд. Соответственно, по смыслу Основ законодательства административный порядок привлечения к ответственности в чистом виде сохраняется только при наложении

²³ Галаган И. А. Указ. соч. С. 272—276.

²⁴ Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 10—11.

²⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

административного взыскания в виде предупреждения, зафиксированного на месте совершения правонарушения без составления протокола.

Нормы Основ законодательства получили свое развитие в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. (далее — КоАП РСФСР). В частности, в Кодексе были установлены виды административных взысканий (ст. 23—32), в том числе налагаемых только судом, судебный порядок привлечения к ответственности, контроль суда над административными органами, налагающими взыскания (ст. 266, 267), и т.д.

Постсоветское развитие законодательства об административных правонарушениях также было связано с тенденцией усиления роли суда в назначении ответственности за административные правонарушения. Законы, предусматривающие ответственность хозяйствующих субъектов за совершение правонарушений, устанавливают механизмы обжалования в суд решений соответствующих административных органов о наложении взысканий. Формируется специализированная система арбитражных судов, к подведомственности которых относится обжалование взысканий, наложенных административными органами на хозяйствующие субъекты. При этом в отличие от порядка обжалования в суд постановлений о наложении административных взысканий, предусмотренного в КоАП РСФСР, АПК РФ 1992 г. установил возможность обжалования соответствующих решений арбитражного суда в судах кассационной и надзорной инстанций (гл. XIII и XIV). Изначально заданный данным Процессуальным кодексом высокий стандарт судебного контроля над привлечением к ответственности за совершение правонарушения выдерживается и в содержании последующих арбитражных процессуальных кодексов 1995 и 2002 гг. Вместе с тем в указанный период продолжается систематизация законодательства об административных правонарушениях. Отдельные правонарушения, меры взыскания и процедуры привлечения к ответственности, оставшиеся ранее вне КоАП РСФСР, постепенно включаются в его материю.

Заметную роль в направлении усиления роли суда сыграл и Конституционный Суд РФ. Так, были признаны неконституционными

нормы законодательства об административных правонарушениях, которые исключали возможность проверки по жалобам граждан законности и обоснованности судебного решения в вышестоящей судебной инстанции, предусматривали назначение конфискации орудия и (или) предмета правонарушения не по решению суда, устанавливали безальтернативное наказание, позволяли в отдельных случаях налагать взыскания независимо от времени совершения или обнаружения правонарушения (постановления от 11 марта 1998 г. № 8-П, от 12 мая 1998 г. № 14-П, от 28 мая 1999 г. № 9-П и от 27 апреля 2001 г. № 7-П).

Федеральным законом от 20 марта 2001 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией конвенции о защите прав человека и основных свобод»²⁶ (п. 6 ст. 4) отменены остаточные процедуры административного порядка привлечения к ответственности: установлена возможность обжалования в суд любых постановлений о наложении административного взыскания. Тем самым под судебным контролем оказалось применение всех видов административных взысканий, каким бы административным органом или должностным лицом они не назначались и в каких бы условиях не осуществлялись. С этим последним обстоятельством и указанным Федеральным законом следует связывать прекращение существования в российской правовой действительности административного порядка привлечения к ответственности в его подлинном смысле.

Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ), ставший итогом правотворческих поисков в регулировании ответственности за административные правонарушения, значительно расширил компетенцию суда по привлечению к ответственности (по видам административных наказаний, налагаемых только судьями, по подведомственности дел, по полномочиям в производстве по делам об административных правонарушениях и т.д.) и по контролю над деятельностью административных органов (должностных лиц) при назначении ими административных наказаний (все решения о взысканиях могут быть обжалованы

²⁶ СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1140.

в суде, предусмотрены несколько судебных инстанций, контроль за соблюдением требований производства по делам об административных правонарушениях и т.д.).

Однако самым важным положением Основ законодательства, имеющим сущностное значение для рассматриваемого вида юридической ответственности, стала норма, определяющая понятие «административное правонарушение (проступок)», каковым «признается посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность» (ст. 7). С формулированием данного понятия связано окончательное оформление фактически нового вида ответственности — ответственность за административные правонарушения.

Появление данной ответственности предопределено тем, что административный порядок наложения взысканий как существенный признак административной ответственности утрачивал свое значение, постепенно утверждалось прослеживаемое в законодательстве понимание того, что во всяком случае ответственность карательного свойства должна налагаться в судебном порядке или под судебным контролем. Соответственно, возникла необходимость в новом критерии разграничения различных видов юридической ответственности.

Несомненно, наиболее естественным и логичным критерием такого разграничения могла бы стать степень вмешательства в права наказуемого лица, выраженная в оценке характера правонарушения и видах наказания. Применительно к административной ответственности это означало бы возвращение сформировавшегося в административном законодательстве деликтного права в лоно уголовного права, как это было в праве Российской империи. Находясь на судьбоносной законотворческой развилке, советский законодатель пошел по пути замещения административной ответственности новым видом ответственности — ответственностью за административные правонарушения.

По тексту Основ законодательства понятия «административная ответственность» и «ответственность за административные правонарушения» используются в качестве равнозначных и взаимозаменяемых. В современной российской юриспруденции названные понятия также воспринимаются как равнозначные. Однако в историческом срезе эти понятия должны быть разграничены для того, чтобы зафиксировать момент замещения одного вида ответственности другим, а также подмену понятий.

Ответственность за административные правонарушения в качестве своего существенного признака имеет административное правонарушение как основание для ее наступления. При этом административное правонарушение должно отличаться от преступления как основания уголовной ответственности, иначе не удастся осуществить содержательное разграничение ответственности за административные правонарушения от уголовной ответственности. В качестве единственного сущностного критерия для такой дифференциации можно рассмотреть упоминавшееся в Руководящих началах по уголовному праву РСФСР 1919 г.²⁷ (п. 6 и 11) и воспроизводимое в последующих уголовных законах свойство общественной опасности деяния. Однако, как отмечается в литературе, многолетние дискуссии привели исследователей к выводу о том, что административные правонарушения и преступления по данному критерию разграничению не поддаются, а имеющееся разграничение осуществлено законодателем формально, исходя из политической целесообразности²⁸.

К таким же выводам приводит применение формально-логических приемов. Так, если воспользоваться тождеством понятий — «маловажное преступление = административное правонарушение», то вновь станет очевидным, что между понятиями «преступление» и «административное правонарушение» имеется уже упомянутое родовидовое соотношение. Следовательно, ответственность за административные правонарушения (маловажные преступления) — это и есть традиционно обозначаемая «малая уголовная ответственность», которую следует относить к предмету уголовного права.

²⁷ СУ РСФСР. 1919. № 66. Ст. 590.

²⁸ Головкин Л. В. Разграничение административной и уголовной ответственности по российскому праву // Lex Russica. 2016. № 1. Ст. 143—144.

Однако анализ установленного в Основах законодательства определения административного правонарушения (проступка) (ст. 7) позволяет утверждать, что между понятиями «административное правонарушение (проступок)» и «преступление» имеется обратное родовидовое соотношение, т.е. именно «преступление» оказывается разновидностью «административного правонарушения». Данный вывод становится очевидным, когда рассматриваемое определение приводится к следующему смысловому тождеству: правонарушением признается противоправное, виновное деяние, за которое законодательством предусмотрена ответственность.

Данное тождество получено в результате следующих действий: понятие «административное правонарушение (проступок)» заменено понятием «правонарушение», поскольку охраняемые государственный или общественный порядок, социалистическая собственность, права и свободы граждан и установленный порядок управления охватывают все сферы упорядоченных правом общественных отношений и не характеризуют административную (управленческую) составляющую правонарушения; по тем же мотивам исключено упоминание об указанных объектах охраны, которые охватываются адекватным им широким и емким признаком противоправности; понятие «административная ответственность» заменено понятием «ответственность», поскольку также утрачивает свое специализирующее значение, и, кроме того, учитывая установленный в тексте Основ законодательства знак равенства между понятиями «административная ответственность» и «ответственность за административное правонарушение», при замене в определении одного другим образуется логический круг (правонарушение определяется посредством правонарушения); слово «деяние» охватывает своим содержанием действие и бездействие, а виновность включает в себя умысел и неосторожность.

Отсюда понятие административного правонарушения, определенное в Основах законодательства, по своему смыслу тождественно понятию «правонарушение», имеет общеправовое значение и является родовым по отно-

шению к таким понятиям, как «преступление», «дисциплинарный проступок», «гражданско-правовой деликт» и т.д. Чтобы полностью осознать всю логическую несостоятельность данного соотношения, установленного советским законодателем, необходимо вспомнить, что ранее административными правонарушениями были названы маловажные преступления. Соответственно, понятие «маловажное преступление» оказалось родовым по отношению к понятию «преступление».

Доктринальные основы такого понимания были заложены еще А. Е. Луневым, который административный проступок определял как «виновное общественно опасное действие или бездействие, нарушающее установленные полномочными органами государства правила, направленные на охрану социалистической собственности, обороны страны, государственной безопасности, общественного порядка, личных и имущественных интересов граждан, и влекущее административную ответственность, к которой виновный привлекается исполнительно-распорядительными органами Советского государства»²⁹. Несмотря на то, что исследователь сразу же был подвергнут критике за то, что не учел в данном определении уже установленную законодательством возможность назначения взысканий не только административными органами, но и судом, а также за то, что его понимание административной ответственности сходно с содержанием понятия ответственность по советскому праву³⁰, именно такое понимание с некоторыми уточнениями, как видно при его сопоставлении с установленным в Основах законодательства определении, в последствии по своему смыслу было воспринято советским законодателем.

Однако в науке советского административного права еще до принятия Основ законодательства были обоснованы более корректные представления об административном правонарушении (административном проступке) и, соответственно, административной ответственности. Так, по мнению И. А. Галагана, «под административным проступком следует понимать общественно вредные действия или бездействия, нарушающие предписания административно-правовых норм, обеспеченные

²⁹ Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 45.

³⁰ Галаган И. А. Рецензия на: Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения // Правоведение. 1962. № 4. С. 158—160.

санкциями в виде конкретных взысканий, и регулируемые ими общественные отношения в сфере советского государственного управления, которые отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности, а потому и влекут за собой административную ответственность»³¹. Из данного определения следует, что применение административной ответственности, имеющей своим основанием административное правонарушение, ограничено сферой государственного управления, отраслевой принадлежностью нарушенных правовых норм, степенью общественной опасности деяния, которая ниже, чем при совершении преступления, и возможностью применения наказаний, которые адекватны такого рода охраняемым нормам и нарушающих их деяниям. Соответственно, данное определение не тождественно понятию «правонарушение», имеющему общеправовое значение, а административная ответственность не сводится к общей категории юридической ответственности.

ОБЩАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Смысловое содержание определяющей административное правонарушение нормы, впервые установленной в Основах законодательства, остается и в наши дни неизменным. К тождеству с ним приводится и определение административного правонарушения, предусмотренное в действующем КоАП РФ (ч. 1 ст. 2.1). Данный вывод имеет ключевое значение для понимания правовых последствий установления данного понятия.

Рассматриваемое широкое понимание административного правонарушения, закрепленное и в действующем законодательстве, привело к утрате: предмета и границ ответственности, ранее определяемых нормотворческими полномочиями административных органов и установленным порядком государственного управления; критериев дифференциации деяний по степени их посягательства на охраняемые общественные отношения; критериев определения адекватности устанавливаемых мер ответственности; согласованно-

сти с уголовно-правовым и уголовно-процессуальным регулированием; процессуальных гарантий защиты прав на всех этапах производства по делу; критериев разграничения полномочий между уровнями власти, определения подведомственности дел и т.д.

Потеря указанных ориентиров деформировала механизмы юридической ответственности и превратила законодательство об административных правонарушениях в платформу для широкого применения несопоставимых карательных санкций. Как справедливо отмечается в научной литературе, в современный период в названном законодательстве неоправданно ужесточены санкции за совершение ряда правонарушений, в то же время законодатель расширяет применение административных санкций за нарушение норм, которые могут быть защищены иными механизмами юридической ответственности, предусматривающими более высокие гарантии судебной защиты прав преследуемых лиц³².

Таким образом, явные искажения в карательном законодательстве являются прямым следствием заложенной в определении понятия «административное правонарушение» системной ошибки, транслируемой из кодекса в кодекс и превратившей административную ответственность в общую юридическую ответственность за правонарушения.

ЧТО ЖЕ ДАЛЬШЕ?

Поскольку, как уже отмечалось, правонарушение является сущностным признаком административной ответственности, постольку в рамках ее концепции как самостоятельного вида юридической ответственности преодоление указанной ошибки не представляется возможным. Соответственно, принятие новых кодексов об административных правонарушениях, переименование, замена слов и понятий ситуацию качественно не меняют. Значительно ограничены в этом направлении и возможности Конституционного Суда РФ, вынужденного реагировать время от времени только на отдельные вопросы в данной сфере (на проблему отсутствия возможности назначения административного штрафа ниже низшего предела).

³¹ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. С. 265—266.

³² Салищева Н. Г. Указ. соч. С. 17.

Однако для преодоления системных ошибок требуются системные подходы и существенный пересмотр всего карательного законодательства, в том числе уголовного.

Такой пересмотр и формирование новых правовых механизмов ответственности должны быть основаны на соразмерности вмешательства в сферу прав и свобод правонарушителя и охраняемых общественных отношений. Центр тяжести при определении существенно признака ответственности следует сместить с правонарушения на наказание. В данной области государство должно прежде всего упорядочить и согласовать между собой меры ответственности, определить условия их обоснованного и адекватного применения к правонарушителям и наращивать процессуальные возможности заинтересованных участников производства.

По ключевому критерию степени вмешательства в сферу прав и свобод граждан, выраженному в уголовном праве в виде строгости наказания, должны быть решены институциональные, материально-правовые и процессуально-правовые вопросы назначения наказания. Оценивая предусмотренные в КоАП РФ меры ответственности (гл. 3) и применение названного критерия и сравнивая их с видами наказаний, предусмотренных в УК РФ (гл. 9), можно прийти к выводу о том, что административные штрафы с нефиксированными и неопределенными размерами, административные штрафы с установленными завышенными размерами, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, принудительное выдворение за пределы Российской Федерации, дисквалификация, административное приостановление деятельности и административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения сопоставимы и являются однопорядковыми с уголовными наказаниями, влекущими лишение прав или ограничение прав и свобод (ст. 43 и 44 УК РФ). Соответственно, применение названных наказаний и уголовных наказаний должно быть основано на единой институциональной и правовой платформе.

Чтобы обеспечить согласованность и ответственность механизма применения всех карательных мер более высоким стандартам уголовного и уголовно-процессуального пра-

ва, законодательство об административных правонарушениях должно быть поглощено в материи указанных отраслей права. При этом применение отдельных видов наказаний квазисудебными органами (административными органами, действующими в установленном процессуальном порядке под контролем суда и с «оглядкой» на суд) не противоречит существу данных отраслей права и установленным стандартам защиты права от уголовного преследования. Вопрос разграничения подведомственности дел между судом и квазисудебными (административными) органами может быть также разрешен на основе критерия вмешательства в сферу прав и свобод преследуемого лица, т.е. на основе классификации наказаний. Соответственно, к компетенции квазисудебного органа может быть по общему правилу отнесено применение таких наказаний, как предупреждение, штрафы небольшого размера и контролируемый самостоятельный выезд за пределы Российской Федерации. В отдельных обоснованных и необходимых случаях (видах деятельности) за квазисудебным органом может быть закреплено полномочие по назначению и более высоких по размеру штрафов, согласованных, однако, с величиной завышенных штрафов, установленных за совершение преступлений в таких же сферах деятельности. Назначение остальных мер ответственности (наказаний) должно быть отнесено к компетенции суда.

Единая и систематизированная правовая платформа назначения наказаний позволит обеспечить их адекватность запрещенным деяниям и правильное распределение подведомственности дел не только в объективном праве, но и с учетом конкретных и субъективных обстоятельств. Например, при совершении малозначительного преступления (проступка), за которое предусмотрен штраф небольшого размера, квазисудебный орган с учетом личности преступника, его имущественного положения и иных обстоятельств, придя к выводу о том, что для конкретного правонарушителя предусмотренный размер штрафа сопоставим с более строгим наказанием, должен обеспечить ему гарантии защиты прав, предусмотренные при угрозе назначения более строгого наказания (например, обеспечить его бесплатной юридической помощью) и передать дело на рассмотрение суда. В то же время разрозненность и взаимная несогласованность действующего карательного законодательства не

позволяет обеспечить соответствующую гибкость, динамичность и соразмерность в вопросах назначения наказаний с учетом конкретных обстоятельств дела, что не соответствует конституционным и международным стандартам в области прав человека.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авдеенкова М. П. Особенности развития административно-правовой ответственности в российском праве // Современное право. — 2008. — № 3.
2. Агеев А. А. Генезис института административной ответственности в законодательстве субъектов Российской Федерации // Российский следователь. — 2016. — № 3.
3. Галаган И. А. Рецензия на: Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961 // Правоведение. — 1962. — № 4.
4. Головкин Л. В. Разграничение административной и уголовной ответственности по российскому праву // Lex Russica. — 2016. — № 1.
5. Есаков Г. А. От административных правонарушений к уголовным проступкам, или о существовании уголовного права в «широком» смысле // Библиотека криминалиста. — 2013. — № 1.
6. Кирилин А. В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). — М., 2012.
7. Кирилин А. В. Еще раз о генезисе административной ответственности в российском праве (или ответ сторонникам «широкого» уголовного права) // Административное право и процесс. — 2013. — № 7.
8. Лейст О. Э. Санкции в советском праве. — М., 1962.
9. Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. — М., 1961.
10. Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2014. — № 9.

Материал поступил в редакцию 25 августа 2016 г.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN RETROSPECT AND PROSPECT

GYULUMYAN Vladimir Grigorievich — PhD in Law, Senior Counselor of the Constitutional Bases of Public Law Department at the Secretariat of the Constitutional Court of the Russian Federation, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, Scientific Research University Higher School of Economics, St. Petersburg
gyulumian@mail.ru
190000, Russia, Saint-Petersburg, Senate Square, 1.

Review. *The article discusses the evolution of views on administrative responsibility and tendencies of development of this type of legal liability. In the Soviet and modern Russian law administrative liability has been considered as various legal phenomena - the administrative procedure of bringing to responsibility, responsibility for administrative offences and the overall legal responsibility for offences characterized by intrinsic differences. Thus, the administrative procedure of bringing to responsibility is characterized by sentencing in simplified procedures by an administrative body acting outside the field of judicial review, and as its purpose has the rapid enforcement of regulations of local and Central Government through punitive measures. The article notes that since the 60-ies of the XX century the law has provided for judicial appointment of individual punishment (corrective labour, administrative arrest, eviction in specially designated area, etc.), judicial control over the administrative authorities when inflicting a fine and has been determined by the features of guilt of a wrongful act as a basis for responsibility. By this, they limit the accountability of the administrative order, create conditions for the emergence of a new mechanism - the responsibility for administrative offences, which was finally formed with the systematization of legislation and the adoption of the Basis of Legislation of the USSR and the Union republics on Administrative Offences and the Administrative Offences Code of the RSFSR 1984. The author analyzes key concepts related to administrative responsibility, and finds that a Soviet legislator semantically matched the concept of 'administrative offence' with the term 'offence', introduced into the Administrative Offences Code 2001, which became a system error that led to the loss of the scope and criteria for regulation and eventually transformed the responsibility for administrative offences into the overall legal responsibility for a wrongdoing. Such changes from distorting mechanisms of legal liability and legislation on administrative offences has*

been turned into a platform for widespread use of disproportionate sanctions. This article takes an opportunity to address the problem and identifies the need for a substantial revision of all legislation, including the Criminal Code, on the basis of the principle of proportionality of punishments.

Keywords: administrative law, administrative responsibility, judicial responsibility, criminal responsibility, administrative offence, crime, punishment, proportionality, quasi-court, administrative body.

BIBLIOGRAPHY

1. *Avdeenkova, M. P.* Peculiarities of Administrative and Legal Responsibility in Russian Law // Modern Law. — 2008. — No. 3.
2. *Ageev, A. A.* Genesis of the Institution of Administrative Liability in the Laws of Constituent Entities of the Russian Federation // Russian investigator. — 2016. — No. 3.
3. *Galagan, I. A.* Review for: Lunev A.E. Administrative Responsibility for the Offence. M., 1961 // Jurisprudence. — 1962. — No. 4.
4. *Golovko, L. V.* Distinction between Administrative and Criminal Responsibility under Russian Law // Lex Russica. — 2016. — No. 1.
6. *Esakov, G. A.* From Administrative Offences to Criminal Violations, or on the Existence of Criminal Law in a 'Broad Meaning' // Criminalist's Library Scientific Journal. — 2013. — No.1 (6).
6. *Kirin, A. V.* Administrative Tort Law (Theory and Legislative Framework). — M., 2012.
7. *Kirin, A. V.* Once again on the Genesis of Administrative Responsibility in the Russian Law (or the Answer to Adherers of «Broad» Criminal Law)
8. *Leist, O. E.* Sanctions in the Soviet Law. — M., 1962.
9. *Lunev, A. E.* Administrative Responsibility for the Offence. — M., 1961.
10. *Salishcheva, N. G.* Problems of the Legal Regulation of the Institute of Administrative Responsibility in the Russian Federation // Administrative Law and process. — 2014. — No. 9.