Иван Александрович ГАЛАГАН

и его научное наследие

Издательство
Воронежского государственного
университета
2010

УДК 378.4.11(470.324)
ББК 74.58
И18

Редакционная коллегия:
д-р юрид. наук, проф. *Т. Д. Зражевская*,
канд. юрид. наук, доц. *М. Я. Масленников*,
канд. юрид. наук, проф. *В. А. Панюшкин*,
д-р юрид. наук, проф. *Ю. Н. Старилов* (отв. редактор),
канд. юрид. наук, проф. *В. В. Ячевский*

И18 **Иван Александрович Галаган и его научное наследие** / под ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2010. — 544 с.

ISBN 978-5-9273-1703-5

Книга посвящена памяти выдающегося российского ученого-юриста, блистательного педагога, доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой теории и истории государства и права Воронежского государственного университета Ивана Александровича Галагана (1930—1997).

Читатель познакомится с воспоминаниями об Иване Александровиче Галагане, его научными идеями, основными публикациями «Административная ответственность в СССР (государственное и материальноправовое исследование)» (1970) и «Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование» (1976).

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, а также всех интересующихся вопросами общей теории государства и права и административного права.

УДК 378.4.11(470.324)
ББК 74.58

ISBN 978-5-9273-1703-5

© Воронежский государственный университет, 2010
© Оформление, оригинал-макет. Издательство Воронежского государственного университета, 2010

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящая книга, посвященная памяти профессора Ивана Александровича Галагана, выходит в свет в год 80-летия со дня его рождения. В книгу включены воспоминания учеников и коллег И. А. Галагана и два его основных научных труда по проблеме административной ответственности. Воспоминания о человеке всегда интересны. Каждый пытается найти в своей памяти самые точные характеристики человека, о котором пишет, дать какие-то оценки отдельным эпизодам взаимоотношений с ним, показать значимость или масштабность тех или иных его поступков, просто рассказать о пережитом читателям. Так получилось и с воспоминаниями ученых, пожелавших участвовать в подготовке книги об И. А. Галагане. Это, конечно, объяснимо, что всё изложенное авторами несет отпечаток личных отношений с И. А. Галаганом. По-другому, очевидно, и не получилось бы. Размышления моих коллег содержат искренние и сердечные характеристики Ивана Александровича как ученого, педагога и человека.

Особенно замечательны материалы, подготовленные доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки Российской Федерации Анатолием Павловичем Шергиным и кандидатом юридических наук, доцентом, заслуженным юристом Российской Федерации Михаилом Яковлевичем Масленниковым. Сошлюсь на авторитетное мнение А. П. Шергина о том, что «две монографии И. А. Галагана «Административная ответственность в СССР (государственное и материальноправовое исследование» (ВГУ, 1970) и «Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование» (ВГУ, 1976) по сей день являются ...непревзойденной классикой теории административной ответственности». В своей статье А. П. Шергин коротко и одновременно по сути содержательно полно дает не только точные высокие оценки этим работам, но и показывает их современное значение для исследователей различных сторон института административной ответственности. Интерес к многочисленным материальным и процессуальным вопросам института административной ответственности в 60-е и 70-е годы прошлого столетия во многом был обусловлен необходимостью формирования нового комплексного законодательства об административной ответственности. И, конечно, большой отрезок этого пути по созданию законодательства об административной ответственно-

сти и развитию соответствующего научного направления приходится на усилия и достижения профессора И. А. Галагана. Мне хотелось бы такую творческую значимость деятельности Ивана Александровича подчеркнуть еще раз.

Весьма уместно обратить внимание на слова М. Я. Масленникова, высказанные им по поводу важности указанных исследовательских работ И. А. Галагана. Непременно хочу привести две цитаты из его статьи: для подготовки таких масштабных книг «нужна была не только научная инициатива, но и личная смелость, недюжинные знания и профессиональное, творческое умение». И далее: «пересказывать вторую монографию И. А. Галагана нецелесообразно: ее надо читать, ее научное значение «сроков давности» не имеет». Юридический факультет Воронежского государственного университета благодарен своему выпускнику Михаилу Яковлевичу Масленникову за исключительно сердечные слова памяти об И. А. Галагане. Я, наверное, не ошибусь, если выскажу предположение, что встречи М. Я. Масленникова, еще студента юрфака ВГУ, с И. А. Галаганом оказали влияние на выбор им собственного направления в правовой науке, а именно развития института административной ответственности и административного процесса. Как не согласиться с М. Я. Масленниковым, написавшим, что «в своих лекциях Иван Александрович учил размышлять и быть социально активным». Для любого учителя это приятные характеристики: учить размышлять, говорить о необходимости быть готовым приносить пользу обществу. Правильно, с моей точки зрения, и то, что М. Я. Масленников обратил внимание не только на упомянутые две книги И. А. Галагана, но и, как он пишет, на «малоизвестный» изданный под редакцией И. А. Галагана научный труд «Процессуальные нормы и отношения в советском праве» (ВГУ, 1985).

Конечно, можно и дальше отыскивать в опубликованных моими коллегами воспоминаниях об Иване Александровиче Галагане интересные высказывания о нем, о его научных достижениях, масштабности воздействия, обаянии. Но, думается, лучше, если читатель сам познакомится с этими материалами. Все они — весьма точные характеристики И. А. Галагана как человека, педагога и талантливого исследователя.

Доктор юридических наук,
профессор
Ю. Н. Старилов

Воспоминания об И. А. Галагане и развитие его идей

В. В. ЯЧЕВСКИЙ
кандидат юридических наук, профессор
Воронежский государственный университет

СТРОКИ ПАМЯТИ

Есть люди, к которым не только обычные мерки неприменимы, но и какие-то особые, персонально для них предназначенные, сконструировать чрезвычайно сложно. Если вообще возможно. То, что профессор Иван Александрович Галаган принадлежал именно к такой породе людей, сомнений не вызывает. Когда говорят о нем как об ученом, то во главу угла ставят всё впервые написанное им по проблемам административной ответственности, его блестящую защиту кандидатской и докторской диссертаций. Когда говорят о нем как об организаторе, то имеют в виду его успехи на общественном поприще и государственной службе — бессменное на протяжении более двух десятков лет руководство кафедрой теории и истории государства и права. Когда говорят о нем как о преподавателе, вспоминают его эрудицию и неподражаемую манеру чтения лекций, с искрометными шутками и анекдотами, заставляющими студентов, особенно заочников, каким-то чудесным образом забывать всё остальное. Когда говорят о нем как о человеке, то соединяют здесь многое — и удивительный характер, и неизменную благожелательность и словно магнитом притягивающую знаменитую галагановскую улыбку, обезоруживающую даже тех, кто держал порой камень за пазухой. Любовь к семье, друзьям, а помимо супруги — Антонины Алексеевны — еще к одной даме — Поэзии... Любовь взаимная. Жаль только, что плоды ее — талантливые стихи — так и остались неопубликованными. Бывалый охотник... Заядлый рыбак (последнее, что называется, по оп-

© Ячевский В. В., 2010

ределению: Волга, на которой он с братом[1] родился и вырос, в его рассказах единственная в России...).

Можно продолжать и продолжать, но представить себе, что всё сказанное будет потом втиснуто в какие-то рамки, уложено в какую-то схему, можно только ценой изрядного напряжения собственного воображения. Даже если понимаешь, насколько это важно.

Передо мной личное дело Галагана Ивана Александровича, хранящееся в университетском архиве. «Начато: 1 сентября 1960 года». «Окончено: 3 февраля 1997 года в связи со смертью». И коротко в «данных о работе» — о пути, пройденном в стенах родного университета: «преподаватель кафедры государственного и международного права», «старший преподаватель кафедры государственного и международного права», «старший преподаватель кафедры государственного права и советского строительства», «заведующий кафедрой теории и истории государства и права».

А до этого — не укладывающийся в сухие строчки официальных документов трудный путь простого парня из неграмотной крестьянской семьи поволжского села Узморье Саратовской области к вершинам той профессии, которой он посвятил свою жизнь. Вот что пишет он в автобиографии: «по окончании учебы в Узморской средней школе поступил учиться в Саратовский юридический институт им. Д. Р. Курского и окончил его в 1952 году. Был направлен на работу в Новгородскую область».

А дальше — крайне насыщенная и обществом, и профессией жизнь, которой некогда жила вся большая страна под названием СССР. По поводу некоторых реалий той жизни можно негодовать, можно снисходительно улыбаться, но, как писал поэт, «времена не выбирают, в них живут и умирают...». Да, и не стоит забывать, что в той стране деревенский парень, у которого за спиной была лишь сельская школа, сумел добиться многого. Вот лишь некоторые его шаги по «карьерной» лестнице всего за восемь лет работы по окончании юридического института: прокурор уголовно-судебного отдела Новгородской

[1] Александр Александрович Галаган (1937—2004) — младший брат Ивана Александровича, талантливый журналист, ученый, профессор Высшей комсомольской школы, также безвременно ушедший из жизни. Поразительно, насколько схожи жизненные пути братьев (оборвавшиеся к тому же в одном и том же возрасте)! Хотя объяснение этому несомненно есть: Александр Александрович никогда не скрывал, что примером для него всегда был старший брат.

областной прокуратуры, помощник и старший помощник прокурора области, начальник отдела по надзору за рассмотрением в судах уголовных дел. А между «делом» — член бюро горкома и обкома ВЛКСМ, 1-й секретарь Новгородского горкома ВЛКСМ, член бюро обкома КПСС, увлечение журналистикой, наукой, учеба в заочной аспирантуре и многое другое.

Но есть и еще кое-что, не совсем обычное по тем временам в биографии Ивана Александровича, что относится к годам его юности и чему по этой причине часто не придают особого значения, но что, как мне кажется, многое объясняет в нем. Это получение им наряду с юридическим еще и второго высшего образования — исторического. (Вот уж, чем, наверное, в особенности удивил он своих не знавших даже грамоты родителей!) «Одновременно с учебой в юридическом институте, — пишет он, — закончил экстерном исторический факультет Саратовского педагогического института». А в дипломе об его окончании, где за малым исключением одни отличные оценки, сказано: «Галагану Ивану Александровичу присвоена квалификация преподавателя истории средней школы и звание учителя».

Привожу этот факт не ради лишнего штриха к биографии Ивана Александровича и тем более не для того, чтобы усмотреть в этом некий практицизм, присущий ему чуть ли не смолоду. Это сегодня, в условиях повальной коммерциализации высшего образования, «обзавестись» на всякий случай двумя, а то и тремя дипломами об окончании разных вузов считается для некоторых обычным делом. Не буду вдаваться в рассуждения по поводу тех или иных аспектов этого нового для нашей новой жизни явления, скажу лишь, что к Ивану Александровичу это не имеет никакого отношения. Факт этот, да и не только он один, — свидетельство того, что юриспруденция, как это ни парадоксально прозвучит, не была для него «одной и пламенною страстью». Таковой, надо полагать, еще со школьной скамьи была для него история. И кто знает, как сложилась бы дальнейшая судьба Ивана Александровича, не случись в жизни его семьи того, что самым непосредственным образом повлияло на выбор им будущей профессии[2]. Но старая любовь, как

[2] По рассказам самого Ивана Александровича, причины, заставившие его впервые всерьез задуматься о профессии юриста, были связаны с теми несправедливостями в первые послевоенные, еще сталинские годы, которые выпали на долю его отца, побывавшего в немецком плену, и которые сполна испытала на себе вся его семья.

известно, не ржавеет.... Не потому ли, много позже, уже работая в университете и будучи известным ученым-административистом, он решится круто изменить свой «маршрут», когда вдруг получит предложение возглавить кафедру теории и истории государства и права. Стало быть, не соображения «карьерного» свойства, как полагали некоторые, подтолкнули его к этому шагу, а та, в свое время не в полной мере реализованная, любовь к истории. К истории, которую он ценил и знал, и поэтому всегда чувствовал себя на этой кафедре своим среди своих. Более четверти века!

И, наверное, не в последнюю очередь именно хорошее знание истории наводило Ивана Александровича в приснопамятные 90-е годы на грустные размышления. А до нулевых, в полном смысле этого слова, он не дожил...

А. П. ШЕРГИН
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
Главный научный сотрудник ВНИИ МВД России

ОБ УЧЕНОМ-АДМИНИСТРАТИВИСТЕ ГАЛАГАНЕ ИВАНЕ АЛЕКСАНДРОВИЧЕ

Автору этих строк довелось быть знакомым с Иваном Александровичем Галаганом. Но наши встречи были мимолетны, и полный портрет этого талантливого и самобытного человека и ученого я вряд ли смогу составить. Вместе с тем он оставил след в моей памяти и профессиональной деятельности.

Первая встреча с Иваном Александровичем была вынужденная и состоялась в июне 1969 года в Воронеже. Воронежский государственный университет был ведущей организацией по моей кандидатской диссертации. Но, приехав из Волгограда, где я в ту пору работал, 24 июня (за два дня до защиты) в Москву, отзыва из университета не получил. Пришлось ехать за ним. К ночи был уже в Воронеже, дома Галагана не оказалось, пришлось перенести встречу на утро. Первые слова Ивана Александровича ободрили: «Диссертация хорошая, отзыв готов». Обменялись мнениями по поводу замечаний, все они свидетельствовали о глубоком знании И. А. Галаганом теории административной ответственности, юрисдикционной практики. Съездили в университет, оформили отзыв, и Иван Александрович помог приобрести билет на самолет, проводил в аэропорт, что в те времена было не лишним (на защиту не опоздал).

Через год во ВНИИСЗе защищался уже Иван Александрович. Интерес к его докторской диссертации, посвященной проблемам административной ответственности, был настолько велик,

© Шергин А. П., 2010

что пришлось перенести заседание Ученого совета института в здание Верховного Суда СССР: зал института на Плющихе не вместил всех желающих быть на защите. Нужно ли говорить, что все научные сотрудники вновь созданного отдела ВНИИ МВД СССР, где я уже работал, были на этой интересной и блестящей защите. Здесь Иван Александрович предстал не только зрелым ученым, отлично знающим теорию права и доктрину административной ответственности, но и блестящим полемистом, моментально парирующим замечания и реплики оппонентов и членов Ученого совета. Его защита была без преувеличения великолепной школой для всех нас — молодых научных сотрудников.

Третья встреча с И. А. Галаганом состоялась в славном городе Одесса, где мы были с ним оппонентами по кандидатской диссертации М. Я. Масленникова — аспиранта профессора Ивана Никитича Пахомова (он был моим первым оппонентом по кандидатской диссертации). И. А. Галаган приехал только ночью накануне защиты из Ростова, где был председателем ГЭК в Ростовском университете. До утра рассказывал о том, как выбрался из Ростова, где в ту пору был карантин в связи с эпидемией холеры (позже он с юмором обыграл эту ситуацию во время своего выступления на заседании Ученого совета юрфака Одесского университета). Ночная встреча завершилась купанием в Черном море и ... свиданием с пограничниками, которые с пониманием отнеслись к чудачествам русских профессоров. Не случайно уже во время заседания Иван Александрович мне написал на автореферате М. Я. Масленникова: «Одесса хохмами полна, а я один из хохмачей...». Таким он и был, и остался в моей памяти — жизнелюбом, юмористом, поэтом, щедрым на дружбу. Но главным делом его жизни была правовая наука, в которой Иван Александрович оставил заметный след.

Основанные на диссертационном исследовании две монографии И. А. Галагана: «Административная ответственность в СССР (государственное и материальноправовое исследование)» (ВГУ, 1970) и «Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование» (ВГУ, 1976) по сей день являются, по моему мнению, непревзойденной классикой теории административной ответственности. Этими двумя подарками Ивана Александровича очень дорожу, постоянно обращаюсь к ним и нахожу немало идей талантливого ученого, во многом предвосхитившего современность. В данной статье не ставится

задача исчерпывающего анализа названных работ, хотелось лишь выделить основные авторские достижения в исследовании проблем административной ответственности, которые привлекли мое внимание.

Обе книги являются прежде всего образцом применения системного анализа к исследуемой проблеме. С этих методологических позиций исследуется соотношение административной ответственности с понятиями юридической ответственности, государственного принуждения, материального и процессуального регулирования. Причем системный анализ в данных работах не самоцель, а решение поставленной автором задачи на основе теоретического обобщения достигнутых знаний об административной ответственности перейти к дальнейшему их развитию, к анализу еще не исследованных, спорных и слабо разработанных вопросов. Такая постановка проблемы была весьма своевременной в преддверии кодификации административно-деликтных норм, и многие разработанные Иваном Александровичем идеи нашли позже отражение в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (1980 г.) и Кодексе РСФСР об административных правонарушениях (1984 г.).

Далее, в единой по существу работе об административной ответственности четко выражены материально-правовой и процессуальный аспекты данного вида юридической ответственности. Если в первой книге исследовано государственное и материально-правовое регулирование, то вторая специально посвящена проблемам процессуального регулирования административной ответственности. Признавая единство ее нормативной основы, Иван Александрович приходит к выводу об обособленности предмета регулирования материальных и процессуальных норм, об административной ответственности. Заметим: такой вывод был сформулирован задолго до первой кодификации административно-деликтных норм, и его актуальность в современных условиях, когда ведется активная дискуссия по вопросу о совместной (как в действующем КоАП РФ) или раздельной кодификации материальных и процессуальных норм об административной ответственности, более чем очевидна.

Материально-правовое регулирование административной ответственности представлено в первой книге И. А. Галагана. Несмотря на обилие работ по данной проблематике, в ней многие аспекты административной ответственности были исследованы впервые: ее функции, принципы, соотношение с другими

видами юридической ответственности и другие. Но главная новелла книги состояла в том, что в ней сущность административной ответственности исследована с позиций теории правоотношений. И. А. Галаган не только хорошо знал, преподавал теорию права, но и умело использовал основные правовые категории в исследовании отраслевых — административно-правовых проблем. Опираясь на достижения правовой доктрины, Иван Александрович делает вывод о том, что «любой вид юридической ответственности, в том числе и административная ответственность, возникает как сложное правоотношение»[1]. Раскрывая этот вывод, ученый на основе анализа административно-деликтных норм рассматривает «административную ответственность — правоотношение» как связь между конкретными участниками, при которой одна сторона — виновный в правонарушении — относится к субъектам ответственности, а другая сторона — орган государственного управления, его должностное лицо или в установленных законом случаях народный судья, суд и т.д. — к субъектам, применяющим ответственность. Позже в правовой науке данные правоотношения получили название административно-деликтных (Л. В. Коваль, В. В. Денисенко и др.).

Предложенная И. А. Галаганом теоретическая конструкция «административная ответственность как правоотношение» позволила не только углубить содержательную характеристику сущности данного вида юридической ответственности, но и открыть также возможность решения иных сложных вопросов теории административной ответственности — ее динамики, юридических фактов, связи с охранительными правоотношениями, предметом регулирования административно-деликтных норм и др. Иван Александрович предлагает варианты их решения и делает это с присущим ему блеском.

Всё содержание первой книги является по существу теоретической моделью кодекса об административной ответственности. В ней раскрыты основания и меры данного вида юридической ответственности, особенности административной ответственности специальных субъектов (должностных лиц, юридических лиц), проведено отграничение от иных видов юридической ответственности. Многие ее положения были использованы при подготовке первого проекта Кодекса РСФСР об административ-

[1] *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материальноправовое регулирование). Воронеж, 1970. С. 51.

ной ответственности, разработанного авторским коллективом ВНИИ МВД СССР в 1976 году. Проект по аналогии с Уголовным кодексом содержал материально-правовые нормы об административной ответственности и предполагал разработку отдельного процессуального кодекса. Примечателен один разговор с Иваном Александровичем по поводу его книги. На мой вопрос, почему он не завершил ее логичным, вытекающим из содержания работы выводом о наличии самостоятельного предмета регулирования норм об административной ответственности, он ответил: «Мне на защиту надо было выходить, меня за такой вывод административисты разорвали бы в Ученом совете».

Вторая книга И. А. Галагана явилась, по словам самого автора, логическим продолжением первой. По его убеждению, всесторонний анализ административной ответственности не может быть полным без исследования ее процессуальных особенностей. И это исследование Иван Александрович предваряет системным анализом единства юридического процесса, его принципов и видов. Красной нитью через всю работу проходит его мысль о взаимодействии процессуальных форм реализации различных видов юридической ответственности, о целесообразности использования более совершенных форм (гражданско-процессуальных, уголовно-процессуальных) в новых процессуальных образованиях. Симптоматично, что вводную методологическую главу своей книги он заканчивает выводом о том, что «любые процессуальные формы, опосредствующие применение тех или иных видов юридической ответственности, в своей совокупности представляют тот реальный объект — систему советского процессуально-карательного права, между структурными (отраслевыми) элементами которой имеется системная общность в социальном назначении, в сходных функциях, целях, задачах, в постадийном развитии, что и должно найти отражение в другой системе — в наших знаниях о них»[2]. Производство по делам об административных правонарушениях И. А. Галаган рассматривает как составную часть этой системы, которой в принципе присущи все черты, свойственные процессуальным нормам любых юрисдикционных форм. Как тут не вспомнить, что многие коллеги при разработке процессуального раздела проекта КоАП РСФСР противились использованию в производстве по

[2] *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование. Воронеж, 1976. С. 25.

делам об административных правонарушениях достижений уголовно-процессуальной науки, призывая «не копировать УПК».

Дальнейшая нормотворческая деятельность доказала правоту ученого. Совершенствование процессуальной части КоАП РФ свидетельствует о творческом использовании достижений уголовно-процессуального права при формулировании процессуальных институтов и норм, определяющих производство по делам об административных правонарушениях. Достаточно сказать, что в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2008 г. № 240-ФЗ КоАП РФ пополнился нормами, которые впервые сформировали институт надзорного производства в административно-деликтном процессе.

Давая содержательную характеристику рассматриваемого производства, Иван Александрович, по существу, спрогнозировал структуру процессуального раздела КоАП РСФСР 1984 г. Основная функция административно-процессуальных норм производства об административных проступках, по его мнению, заключается в том, «чтобы регламентировать: а) задачи и принципы производства; б) процессуальное положение сторон в производстве, их функции и задачи; в) подведомственность рассмотрения и ведения дел; г) доказательства в производстве; д) меры процессуального принуждения и обеспечения в производстве; е) порядок и сроки возбуждения дел и направления их для рассмотрения по подведомственности; з) порядок и сроки рассмотрения дел; и) порядок опротестования и пересмотра решений; к) порядок исполнения решений»[3]. Мы не случайно воспроизводим данный перечень: сопоставление его с действующим КоАП РФ свидетельствует о том, что почти все его составляющие воспроизведены в названиях разделов и глав Кодекса, некоторые даже совпадают текстуально.

Не потеряли своей актуальности и суждения ученого о понятии производства по делам об административных правонарушениях. Он подчеркивает неразрывную связь материальных и процессуальных норм об административной ответственности и делает обоснованный вывод о том, что основное назначение процессуальных норм производства по делам об административных правонарушениях заключается в том, чтобы регламентировать применение материального закона об административной ответственности. Характерно, что Иван Александрович распространяет

[3] *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование. С. 27.

конструкцию «административная ответственность — правоотношение» не только на применение материальных, но и процессуальных норм, подчеркивая, что рассматриваемое производство в реальной жизни, как и любой иной юрисдикционный процесс по конкретному делу, является сложным, динамическим и развивающимся процессуальным правоотношением. Нельзя не заметить, что И. А. Галаган неоднократно при характеристике производства по делам об административных правонарушениях использует в качестве синонима термин «процесс». Видимо, это не случайно, поскольку он исходил из процессуального единства норм ГПК, УПК и норм об административной ответственности.

При рассмотрении понятия производства по делам об административных правонарушениях Иван Александрович выделяет две взаимосвязанные его стороны. С одной стороны, он характеризует данное производство как специфическую деятельность или как систему действий и отношений, которые складываются между уполномоченными органами, должностными лицами в процессе возбуждения, рассмотрения дела, наложения административного взыскания и исполнения решений о взыскании. С другой стороны, он выделяет нормативный аспект понятия данного производства, который связывается со сложным процессуальный институтом. Причем И. А. Галаган подчеркивает приоритет нормативного аспекта при формировании понятия производства по делам об административных правонарушениях, поскольку только нормы права являются основой правового регулирования. С учетом этих положений им конструируется определение понятия производства по делам об административных правонарушениях. Приведем его полностью.

«Под производством по делам об административных проступках следует понимать систему административно-процессуальных норм, регулирующих общественные отношения, порядок, формы и методы деятельности соответствующих государственных органов, их должностных лиц и представителей общественности по возбуждению и рассмотрению дел об административных проступках, применению к виновным справедливых мер административной ответственности и их исполнению в целях борьбы с административными правонарушениями и коммунистического воспитания трудящихся»[4]. Комментировать такое определение грешно.

---

[4] *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование. С. 30—31.

М. Я. МАСЛЕННИКОВ
кандидат юридических наук, доцент,
заслуженный юрист Российской Федерации
(выпускник юрфака ВГУ 1965 года)

Тверской государственный университет

И ЦИТИРУЮТ ОПРЕДЕЛЕНЬЯ ГАЛАГАНОВЫ

Научное имя ученого-административиста, доктора юридических наук, профессора Ивана Александровича Галагана более 50 лет не сходит со страниц монографической административно-правовой литературы, иных юридических изданий, журналов, кандидатских и докторских диссертаций. Оно известно каждому студенту и выпускникам юридических вузов, всему юридическому миру второй половины XX столетия и современной России. Галаган — это имя всегда будут помнить как имя ученого-новатора, открывшего теоретическую и прикладную концепцию административной ответственности и процессуально-правового пространства ее реализации. Его читают, на его работы ссылаются, цитируют его многие определения.

Благородное и благое дело продолжают деканат и ученые юридического факультета ВГУ, начатое изданием книг-посвящений памяти бывших деканов факультета Л. Д. Кокорева и В. С. Основина. Ценность такой традиции не только в воздаянии заслуг руководителей факультета и кафедр и организаторов юридической науки, но прежде всего — в познавательно-воспитательном значении для студентов и многих тысяч выпускников факультета. Подобные издания не свободны от личных симпатий, пристрастий и амбиций, но они показывают, прежде всего, критерии становления человека, гражданина, личности.

© Масленников М. Я., 2010

И. А. Галаган по сути был «всего-навсего» рядовым бойцом мирного научного фронта, занимал обычную для многих профессоров должность заведующего кафедрой теории и истории государства и права. Руководителями научных центров такого уровня за 50-летнюю историю юрфака ВГУ были, остаются и будут многие доктора наук. Но то, что очередное издание посвящено персонально И. А. Галагану, убеждает в правильности выбора его коллег и продолжателей научного направления. Надеюсь, отрадно сознавать, что инициатива ученых юрфака ВГУ неординарна и полезна, серии подобных изданий не предпринимались другими авторитетными университетами, имеющими более раннюю историю. Я пока не знаю, каковым будет дизайн книги, но опыт упомянутых двух роскошных изданий убеждает: Издательство Воронежского государственного университета — это фирма!

Ивана Александровича Галагана я знал более 30 лет — ведь по большому счету с ним и юридическим факультетом ВГУ связаны вся моя юридическая биография и жизнь. В памяти сохраняется многое — от студента 60-х до настоящего времени юрфак остается не только *Alma mater*, но и научной площадкой, даже научным полигоном, где апробированы и получили путевку к читателю многие мои работы.

Первые три курса я учился заочно, работая конструктором на заводе «Машмет» (официально он назывался «Воронежский завод горно-обогатительного оборудования»). Мое подразделение называлось «Бюро инструментов и приспособлений» — БИП. Их я и проектировал, но отнюдь не ракеты и не спутники, имея по окончании авиационного техникума диплом техника-технолога по обработке металлов резанием. «ОМР-17» — такова была аббревиатура моей учебной группы, звучавшая гордо и интригующе!

Мои коллеги-биповцы по вечерам ехали в политехнический институт, а я — на юрфак ВГУ: в вечерней группе для заочников «вгрызался» в сложные для технарей дебри юриспруденции. Здесь на втором курсе я и встретился с административистом И. А. Галаганом. Конечно, не все его занятия посещал, но помню многие. Говорил он не только по плану лекции «от сих до сих», но и давал отступления, чего не делали другие преподаватели. Помню тему о «хрущевских» совнархозах, о промышленных и сельских управленческих структурах.

— Неизвестно и непонятно, откуда они взялись, кто их придумал, но они долго не продержатся, — говорил И. А. Галаган, в то время рядовой доцент.

Так оно и вышло — Хрущева отправили в отставку, совнархозов и «двоевластия» в управлении и партии не стало: всё это было признано очередным этапом, «сыгравшим свою роль в построении»... Совнархозы 50—60-х остались только в диссертациях и книгах бывших «на подхвате» проводников «линии партии», в том числе авторов двухтомных сочинялок об управлении народным хозяйством и тех, кто успешно «переложил» в монографию о предприятиях в системе отрасли Общее положение о министерствах и материалы съездов КПСС. Что с ними стало — известность их закончилась в 90-е, не во всем лучшие годы. А были и те, кто выкачивал из пальца мифическую эффективность правовых норм, занимая этим «подведомственные» центральные издания. И тоже конец известен. Хотя было и другое «полезное», когда Всесоюзный НИИ ежемесячно издавал бюллетени предложений, что сейчас подменено разными, но умозрительными мониторингами.

Припомнившиеся экскурсы И. А. Галагана в изначально несостоятельные схемы управления — вовсе не беспредметная констанция управленческих казусов, а основательная информация к размышлению. Примеры — рядом: сложно идет административная реформа, когда некоторые министерства субъективистски и волюнтаристски заменили на агентства, естественно, во главе с агентами (чьими?); министрами внутренних дел и здравоохранения стали инженеры-монетизаторы; когда у премьер-министра на 145 миллионов россиян оставили одного заместителя, тогда как у губернаторов среднего региона — 11—14 (также внезапно у премьер-министра стало пять заместителей); когда Россия живет без министерства труда, депутатскими корпусами и службой занятости руководят журналисты, тогда как есть проблемы с использованием юристов; когда федеральное министерство юстиции и его территориальные структуры превратились в регистрационную службу; когда депутатами становятся не те, кого избирают, а мастера по хоккею, конькам...

В своих лекциях Иван Александрович учил размышлять и быть социально активными. Он видел и понимал дальше и больше многих других, недоумевал по поводу беспричинного отсутствия законов о чрезвычайном и военном положении и о

многом-многом другом. Можно сказать словами В. В. Маяковского: «Видел то, что временем закрыто».

Оценивая с позиций опыта прокуратурского работника (в первые годы после вуза), он открыто говорил о вредности детективно-романтических сочинений писателя Льва Шейнина. Это о нем, о Шейнине, эпиграммка того времени: «В прокуратуре осмелев, пришел в литературу лев». Преподаватель административного права И. А. Галаган популярно и аргументированно убеждал, что в любимых читателями рассказах Шейнина о динарах с дырками и медвежатниках — вредный заряд замедленного действия, вызываемый подражательной романтикой. А ведь тогда еще не было криминологии как науки и учебной дисциплины. Студенты слушали, запоминали, потом реагировали. А Чезаре Ломброзо оставался врагом всех времен и народов: в Советском Союзе преступниками никто не рождался... Не знали или не хотели знать о генной памяти и о том, что от осины не получают апельсины.

«Не было» в Советском Союзе наследственных преступников, бандитизма, как «не стало» теперь организованной преступности, а убийства на Новом Арбате и Пречистинке — досадные «непонятки».

Общение преподавателя И. А. Галагана со студентами часто продолжалось во время перерывов и после занятий.

Мне памятен Иван Александрович и потому, что он поставил в мою студенческую зачетку первую «пятерку»... Одним из вопросов по экзаменационному билету был вопрос о союзном Указе от 21 июня 1961 г. о штрафах. Видно, ответ я начал «круто». Он меня остановил, задал несколько контрольных вопросов и после коротких «блиц-ответов» выставил мне «пять». Бывали, конечно, случаи, когда заочники получали «пятерки», но только те, кто уже работал «в органах». А чтобы «технарю» так «отовариться»... Словом, сокурсники «качали» меня так, что стал радоваться не «пятерке», а тому, что не уронили. А метод «контрольный вопрос — блиц-ответ» я потом применял много раз за свои 24 года работы в вузе.

Конечно же, я заранее знал, что дипломную работу буду писать у И. А. Галагана. И благотворное наше сотрудничество продолжалось, как я уже заметил, долго-долго.

В свое время на юрфаке ВГУ была хорошая идея: на преддипломной практике сделать обобщение по работе соответствующих государственных структур (суд, милиция, прокуратура,

исполнительные органы). Сделал я такое обобщение и широко использовал его в дипломной работе. Рукопись ее И. А. Галагану понравилась, поправки были незначительные и по делу.

— Хороший у тебя руководитель, — вздыхали однокурсники, увидев размашистые замечания, даже вклейки, сделанные И. А. Галаганом.

Хорошая была практика на юрфаке ВГУ и в том, что научные руководители приходили на защиту дипломных работ. Пришел и И. А. Галаган.

Актуальная тема (об административной ответственности за мелкое хулиганство), кое-какие мои предложения были критически приняты председателем ГЭК — заместителем председателя Воронежского областного суда. Выступил И. А. Галаган и, пожалуй, постарался так, что вопрос об оценке ему был понятен. А через пару дней встретились.

— Ну, что тебе поставили за дипломную?

— Отлично! — как об общей победе сказал я.

— А я думал, что больше «тройки» тебе не дадут, хотя работа очень хорошая.

Сомнения у профессора и членов ГЭК вызвала бывшая в то время неоднозначная оценка целесообразности применения административного ареста за мелкое хулиганство. И. А. Галаган тогда считал, что такое наказание (в то время называлось «взыскание») было выгодно многим правонарушителям, поскольку они не привлекались к физическим работам, но могли быть обеспечены питанием. А некоторые члены ГЭК даже высказали надежду на более полезную эффективность применения мер общественного воздействия по решениям товарищеских судов. Но их практика была разной и выражалась во всепрощении, когда на заседаниях товарищеских судов часто выступали «сочувствующие», и их осуждение пьяниц и хулиганов сводилось... к защите.

Знал Иван Александрович, что по окончании факультета я иду на судебную работу. Сказал:

— Ты долго не засиживайся на практике, дадут нам аспирантуру, приходи.

Но кто же из выпускников думает об аспирантуре? Единицы, я не был в их числе. А уезжал я недалеко — всего 6 часов в поезде до Тамбова. Перед отъездом встретились с Иваном Александровичем. Подал мне конверт, незапечатанный, рассказал о содержании письма.

— Передай заместителю председателя Тамбовского областного суда, чтобы не посылали в далекий район.

Напомню, что в то время не было ни Министерства юстиции, ни судебных департаментов, и областные суды ведали кадрами судей и организацией их работы.

Итак, положил я в видавший виды туристский рюкзак второй том сочинений Лермонтова с поэмой «Тамбовская казначейша», отвертку (на случай «покопаться» в выключателе), купленные «по случаю» в Питере ГК, ГПК и почти заполненную амбарную книгу с судебной практикой, и послал меня облсуд в Уварово. Оказалось ожидаемое, но настолько, что известный герой «честного отъема» денег воскликнул бы: «Это не Рио-де-Жанейро», потому как липким оказался самый жирный и самый жидкий в ту осень Уваровский чернозем при одной булыжной улице. Вскоре опять послали — в Моршанск. Тут был асфальт, даже асфальтовый завод, но это был Чикаго: там на охоте... случайно из взятого в РОВД боевого карабина отстреляли заведующего горфинотделом; случайно же утонул банковский служащий, державший на контроле капитальное строительство; горком КПСС возглавлял местный авторитет; председателя райсуда ждала даже не отдельная камера в следственном изоляторе, его осудил Рязанский областной суд на десять лет за взятки, но приговор отменили, дело прекратили, и он (бывший председатель суда) сразу стал адвокатом. «Деза» будет неполной если не скажу, что по одному разу меня звали с докладами по одному мелкотравчатому делу в связи с «залетом» председателя райпотребсоюза и интересному гражданскому делу по квартире бывшего горрайвоенкома. И еще: первый председатель горисполкома как хронический алкоголик был направлен в ЛТП (правда, после моего отъезда), а его сменщик, воспитанник высшей партийной школы, ушедший с повышением в областную сферу ЖКХ, после осуждения на 12 лет за взятки повесился. Но есть и интересное: два срока был я депутатом горсовета — в пределах тогдашних правил...

Особо громкие дела шли в областной суд, но я «зачистил» только следователя городской прокуратуры, который кое-что фальсифицировал, на один год направил его как хроника-алкоголика в ЛТП.

Письмо я не отдал адресату: хотел делать «все сам».

Пути юриста были и остаются неисповедимыми. На пятом году моей судейской службы тот самый первый заместитель

председателя облсуда был разжалован по собственному желанию первого секретаря Тамбовского обкома КПСС. Вот он, принцип судебной власти того времени: суд независим и подчиняется только обкому, да и райкому тоже.

Переквалифицировался областной судья в адвокаты — обычная до сего времени практика вынужденной «ротации» судейских и прокурорских кадров.

Работал я народным судьей в г. Моршанске. Поручили мне председательствовать по уголовному делу в отношении участкового инспектора (так тогда называли участкового уполномоченного милиции) — он якобы не предотвратил преступления в соседнем, Сосновском, районе. Адвокатом у настырного сержанта оказался тот самый бывший первый заместитель председателя Тамбовского облсуда, от которого мне «перепадала» справедливая критика.

Процесс прошел корректно. И если коротко — был вынесен оправдательный приговор. Первый в моей, да и не только в моей, но и в областной в то время практике. И прежде чем разъехаться (я — в Моршанск, а адвокат — в Тамбов), я сказал ему о письме И. А. Галагана. Помнил он его!

— Ну как же! Галаган — это известная фигура в университете, актив, был в комсомольском или профсоюзном комитете.

А настырным я назвал бывшего участкового потому, что он настоял, чтобы его адвокатом был тот самый бывший первый заместитель председателя облсуда. Но и после приговора «настырный»... настырничал: когда дело с протестом прокурора было уже в Тамбовском облсуде, прорвался к тому же первому секретарю обкома КПСС и тот... «утвердил» оправдательный приговор: «Нечего таскать милиционера по судам», — сказал он с назиданием уже новому первому заместителю председателя облсуда.

Протест прокурора был отклонен. Но по крайней мере в областном суде практика была иная. Оправдательный приговор всегда считался большой палкой, которая бьет по прокурору и следствию. А тут обвинительное заключение утвердил прокурор области. Замечу, что дело было криво скроено, еще хуже сшито. Тем не менее мне стало известно позднее, что по договоренности с прокуратурой облсуд был намерен отменить приговор, дело направить на дополнительное расследование и там его прекратить.

Известно и другое: прокурор области был снят с работы, а тот самый судья-адвокат не сумел преодолеть психологический

барьер: запрограммированный быть судьей с обвинительным уклоном (впрочем, большинство судей такие), он не смог защищать явных преступников и по семейной «рокировке» занял место жены в областной прокуратуре, а она — место мужа, несложившегося адвоката...

«Серебряный век» административной ответственности 60—80-х годов XX века начался с кандидатской диссертации И. А. Галагана, защищенной в ЛГУ в 1959 году «Административная ответственность граждан в СССР». Теперь трудно подсчитать, сколько кандидатских и докторских диссертаций, монографий и прочих изданий вплотную подвели к «золотому веку» административного процесса — к раздельной кодификации административно-процессуальных норм.

Профессор И. А. Галаган широко известен по двум его монографиям, изданным Воронежским государственным университетом: «Административная ответственность в СССР (государственное и материальноправовое исследование») (1970) и «Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование» (1976). Но, не считая многих других изданий, остается малоизвестным изданный под его редакцией довольно представительный научный труд «Процессуальные нормы и отношения в советском праве» (ВГУ, 1985). Примерно 4/5 текста книги написал И. А. Галаган. На мой вопрос: «Почему не вся книга?» Иван Александрович ответил открытым текстом: «Думал, не наберу материала, а когда предложил соавторам иной вариант, они не захотели отказаться от участия в издании».

О первых двух монографиях — попозже; замечу о коллективной книге: это сложное, нужное и по большому счету перспективное издание. Сложность в известной мере подтверждается тем, что только в 2008 году Институт государства и права РАН нашел возможным провести Лазаревские чтения по проблемам административно-процессуальных правоотношений. Перспективность заключается в том, что административно-правовые и административно-процессуальные отношения являются составляющими вечной проблемы содержания административного процесса.

Впрочем, сложность этих норм и отношений мне пришлось познать, когда готовил свою монографию «Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях» (ВГУ, 1990). Закавыка оказалась в том, что не давались мне

параграфы первой, теоретической, главы, и я подал ее одним куском — монолитом.

— Не годится, — сказал мне профессор И. А. Галаган, — видимо, с учетом своего аналогичного опыта, когда первая глава его монографии 1976 года была сделана также без подразделения на параграфы.

Пришлось мне поработать и с удовлетворением признать, что глава не только приобрела новую форму, но и наполнилась новым и выразительным содержанием. И была не только похвала, но и признание меня своим коллегой, когда на мой вопрос: «Что делать?» он ответил:

— Ты теперь много знаешь и на правильном направлении.

Эта правильность научного направления подтвердилась тем, что потом с таким же названием были опубликованы другими авторами две монографии (Саратов, 1998; Москва, 2003) и защищены в Москве две кандидатские диссертации (2003 и 2008 гг.).

О первой монографии И. А. Галагана сейчас говорить много не приходится. Во-первых, материальноправовой аспект административной ответственности теперь строится на качественно иной нормативной правовой базе, а в то время это было более 600 разных указов и приказов министерств и иных ведомств. Но в первой монографии И. А. Галагана было новое ви́дение административной ответственности в отличие от того, как она годом раньше была представлена другим автором в г. Перми. К слову, И. А. Галаган защитил докторскую диссертацию «Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву» на год раньше (М., 1971) того автора.

Надо признать, чтобы «проинтегрировать» 600 правовых актов, нужна была не только научная инициатива, но и личная смелость, недюжинные знания и профессиональное, творческое умение. Это сейчас — чего проще, и только самые ленивые доценты не пишут об «административной ответственности», активно эксплуатируя сканеры, ксероксы, принтеры, а компиляция (и не только) стала их двигателями.

Вторая ценностная сущность первой монографии И. А. Галагана в том, что масса его предложений о систематизации и кодификации законодательства об административной ответственности была принята и использована при проектировании Основ законодательства Союза ССР (1980) и в последующих разработках КоАП РСФСР (1984) и КоАП РФ (2001).

Вторая монография была издана уже профессором Галаганом, в отличие от многих тогдашних и нынешних докторов юридических наук, которые, получив дипломы и аттестаты, утверждают бытующую истину о том, что доценты остаются генераторами идей и двигателями научного прогресса. Впрочем, «токмо истины ради» замечу, что на многих докторов юрфака ВГУ эта сентенция не распространяется. Назвать их имена будет признаком не лучшего тона.

Пересказывать вторую монографию И. А. Галагана нецелесообразно: ее надо читать, ее научное значение «сроков давности» не имеет. Кое-что скажу, но предваряя это отступлением.

Долгое время я часто приезжал в Воронеж и бывал у Ивана Александровича дома на улицах Пешестрелецкой и Кирова. Много раз видел на его столе раскрытые фолианты Плутарха, Гегеля, сочинения дореволюционных и современных философов и юристов-теоретиков. После общений я по мере возможности собирал книги по теории права и процесса, было кое-что из отраслевых изданий. И, конечно же, настольными стали книги административистов И. А. Галагана (подаренные!), Г. И. Петрова, В. Д. Сорокина (тогда их можно было купить и в букинистических магазинах).

Некоторые суждения о второй монографии (они могут быть отнесены и к первой) состоят в том, что меня удивлял ... их сложный язык, контрастирующий с живым разговорным языком автора: множество сложносочиненных и сложноподчиненных предложений; длинные и труднозапоминающиеся формулировки предложений и определений; некая «сверхученость» их[1]. Не сразу, но все разъяснилось тем, что, во-первых, Иван Александрович одновременно закончил Саратовский юридический институт (их было всего три на огромный Советский Союз — еще в Харькове и Свердловске) и исторический факультет Саратовского педагогического института.

— Хотел получить хоть один «красный» диплом — не получилось, — сетовал уже седовласый профессор.

А история вопроса в том, что в 50-е годы советского «массового» этапа фильтраций студенту-юристу Ивану Галагану «не

[1] См., например, его определения понятий производства по делам об административных проступках и процессуальной формы: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. С. 30—31, 67.

светило» получить работу в прокуратуре (что хотелось), так как его отец, в ту пору рядовой колхозник, в Великую Отечественную войну то ли оказался на оккупированной территории, то ли попал в фашистский плен... Всё — ярлык, который надо было показывать детям и внукам того времени: «Находились ли вы или ваши родственники на оккупированной территории?» Написать страшно, а не написать — еще страшнее, могли вышибить из вуза. К слову, не помню, нужно ли было и писал ли я в 60-е годы, что был я на оккупированной территории (в 90-е получил даже статус бывшего несовершеннолетнего узника фашистских концлагерей), а то пришлось бы «тарифицироваться» по колхозно-совхозной линии. И что бы я делал после, и как добывал бы хлеб и картошку после того, как мое село Малышево стало рабочим поселком, а школа Хохольско-Гремяченского РОНО стала средней школой № 17 Советского РОНО г. Воронежа.

У нас во все времена строгали и строгают сразу «по фейсу», не заглядывая в паспорт. А, между прочим, есть основания предполагать по ряду факторов, что в жилах Галаган(ов) текла и течет «голубая» кровь: в украинском журнале «Радянське право» («Советское право») уж очень охотно печатали его «самостийные» статьи; талантлив был и его младший брат — профессиональный журналист и толковый доктор философских наук; были в свое время в Украине гетман Галаган «та его жинка Маруська» — и это правда.

Ну как не отметить и такой фактор, как его коммуникабельность, — тянулись к нему люди, и не только студенты и студентки. Это возле колхозной кузницы его отца «приземлилось» само по себе (без парашюта, стало быть) космическое кресло первого в мире космонавта Юрия Гагарина. Это все там же, на печке, в избе местного тракториста был обнаружен и изъят «пипикающий» радиомаяк и пеленгатор, подобранный в поле колхозным трактористом и небрежно брошенный «на всякий случай».

Иван Александрович (как все) цитировал Карла Маркса о том, что «процесс есть только *форма жизни закона*» (монография, 1976, с. 15); положительно оценивал вклад Н. Г. Салищевой, но «разделял» точки зрения более маститых административистов того времени (там же, с. 32); цитировал питерских (в то время — ленинградских) ученых — своего научного руководи-

теля по кандидатской диссертации Г. И. Петрова и фактического научного консультанта по докторской В. Д. Сорокина: «Производство — часть процесса; процесс — совокупность производств» (там же, с. 32); он (да и Г. И. Петров, и Ю. М. Козлов) утверждал «широкий» административный процесс (там же, с. 32—33) и кое-что другое. Можно его «не цеплять», имея в виду, что он ходил по советской земле, на которой жили его наставники — ленинградцы и на которой «творили» москвичи, где ему предстояло защищать докторскую диссертацию.

Я не сомневаюсь в том, что И. А. Галаган читал «в подлиннике» марксовы «Дебаты Рейнского ландтага по поводу закона о краже леса», откуда, с легкой руки С. С. Студеникина, с 1949 по 2001 год включительно «дергали» цитатку «процесс есть только *форма жизни закона*». Не знаю, как он реагировал на это, но могу утверждать, что мне было легко и раскрепощенно писать в 2001 и в 2008 годах, что Карл Маркс в газетной статье писал не как юрист, а как публицист, и имел в виду только судебное право и только судебный процесс[2].

Специфика письменного «почерка» ученого И. А. Галагана (беру на себя смелость сказать) связана с тем, что он был журналистом — профессиональным и «сертифицированным», состоял в членах Союза журналистов. Работая в прокуратуре Псковской области, еженедельно выдавал «галагановки» — в присущем ему стиле зарисовки с натуры — заметки, информацию и ходовые в то время фельетоны. И в этой части не без влияния И. А. Галагана я в свое время тоже «пописывал» «из зала — сюда». В общем, всё как по вернейшему, подтвержденному синдрому Ньютона: («яблоко от яблони недалеко катится») я тоже стал членом Союза журналистов России.

Мне кажется, что на меня не обиделся бы профессор права и журналист А. А. Галаган за то, что журналистская палочка-эстафета пошла не совсем творческим «зигзагом». Дело в том, что, набивши руку на разного калибра газетных публикациях (а их было более 170), я разработал и ряд лет вел спецкурс «Юридические аспекты журналистики» на отделении журналистики филологического факультета Тверского государственного университе-

[2] См.: *Масленников М. Я.* Российский административный процесс. Тверь : Тверской гос. ун-т, 2001. С. 31—43; *Его же.* Российский административный процесс : триединство процессуальной нормы, содержания и формы // Административное право и процесс. 2008. № 2. С. 2—9.

та. Были и учебные пособия по этому курсу, где «с понятием» излагалась технология подготовки соответствующих материалов[3].

В чем сказалась журналистская хватка И. А. Галагана? Да в том, полагаю, что при отмеченных «длиннотах» предложений и определений срабатывали логичность и четкость изложения мысли, абсолютная согласованность частей речи и никаких изъянов в правильности употребления падежей. Вот ему бы, в отличие от некоторых современных авторов, и писать учебники, которые стали (и давно) монополией записных функционеров УМО Минобразования, которые без отрыва от заведования своими кафедрами «зарезают» авторов по ответу на единственный вопрос: «А это кто такой?» Между тем Иван Александрович в этом плане «засветился» всего один раз: в соавторстве с Р. Ф. Васильевым был создателем не самого значительного параграфа в учебнике «Административное право» (М., 1968). Тут нет намека на аналогичный учебник ВГУ.

Ученый И. А. Галаган в свое время был «как все» или, во всяком случае, как большинство коллег своего времени. Но, по моим наблюдениям, не очень-то подобострастно, вроде бы не только умеренно, но даже сдержанно цитировал классиков марксизма-ленинизма, материалы съездов КПСС и «законодателей» — теоретиков всякого права.

Нельзя было подвергать сомнению верность и вечность учения марксизма-ленинизма, которое утверждали «административисты-военнослужащие».

Если говорить «только правду», то надо сказать, что мне «перепало» и в 2008 году от наследников славы отцовской: подняли из запасников рычаги «телефонного права», позвонили кому надо, и меня «вычеркнули» из состава редакционного совета московского журнала, из авторов другого московского журнала и из оппонентов московской защиты по кандидатской диссертации. «Только правды ради» скажу, что не держу обиды за исключение из редсовета: я сам предложил такое исключение в знак благодарности упомянутым наследникам за то, что они назвали меня именем маршала и императора, хотя истории и литературе известны ефрейторы, имитаторы и просто козлы — всё же интеллигенты! Тут интрига в другом. Прочитал ту статью профессор А. П. Шергин, утешил: «Хорошая статья, но

[3] См.: *Масленников М. Я.* Юридическая публицистика. Тверь, 1999; *Он же.* Административный процесс : теория и практика. М., 2008. С. 358—360.

незаконченная». А между тем одновременно с ее началом было представлено ее окончание, опубликованное 8 месяцев спустя, основательно «зачищенное» от «экстремистских» закидонов[4].

К слову, старейший и авторитетнейший московский ученый и действующий административист, лично знавший «еще тех административистов-военнослужащих», заметил сдержанно: «Да, звонили мне, никакой крамолы в той статье не нахожу». Так ее искать не надо, где ее нет, и все «заковыченное» в цитатах — правда и истина.

Профессор И. А. Галаган утверждал примат административного процесса, его неделимость и, скорее всего, не одобрил бы его дробление на виды и подвиды (монография, 1976), которых активисты от науки насчитывают великое множество, и вплотную подошли к тому, чтобы в их массе числить процессы делительный, разделительный и умилительный.

Не надо этому удивляться, если бумага всё терпит и можно за десять лет издать одному автору 8 монографий и 3 учебника по административному процессу, — и все дамскими ручками. Ну, прямо Дарья Донцова.

С результативной подачи профессора Ю. Н. Старилова можно считать, что мои стихи служат науке[5]. Это нейтрализует мою малышевскую застенчивость, и я рискую процитировать кое-что:

Мужчины в тишине научной пашут, сеют,
В томах молотит бывший слабый пол.
Не все, конечно, адекватно разумеют,
Но все скандируют: «Процесс пошел!»

Ну и пусть бы молотили и лопатили в акватории Саратова и Вятки. Меня удивляет, почему на юрфаке ВГУ «родили»... ад-

---

[4] *Масленников М. Я.* Российский административный процесс : триединство процессуальной нормы, содержания и формы (окончание) // Административное право и процесс. 2008. № 6. С. 10—13.

[5] *Старилов Ю. Н.* Российский административный процесс : от «широты» или «узости» понимания к поиску «реального» содержания и формированию полезной модели // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. Вып. 20. С. 132.

Вот они, взятые в эпиграф строчки:
«Процесс не нужен виртуальный
Для звука только, что «Процесс пошел!»
Нам нужен адмпроцесс реальный,
Чтобы вперед науку вел».

министративно-полицейский процесс?[6] Почему не «административно-медицинский», если старшие медицинские сестры «выписывают штрафы», а главсанврачи только подписывают постановления; почему не «административно-пожарный» и не благородный «административно-экологический» процессы, которые в самый неожиданный момент и в самом неожиданном месте могут перекрыть кислород, в том числе руками судей?

Я уже упоминал мастерские формулировки определений, данных И. А. Галаганом. Их цитируют всегда. Я приведу самое краткое: «Принадлежность производства об административных проступках к административному процессу не означает его полного отождествления с последним. Это производство — самостоятельное процессуальное явление в рамках системы советского административно-процессуального права, обладающее специфическими для него чертами, признаками и особенностями, которыми оно отличается от всех иных административных производств» (монография, 1976, с. 34).

Беру на себя смелость утверждать, что сторонник единства и противник дробления административного процесса на виды и подвиды, И. А. Галаган не мог бы согласиться, чтобы это делалось в России теми соискателями докторских степеней, которые представляли диссертации, например, на материалах братских стран СНГ — Казахстана и Белоруссии, и защищали их в диссертационных советах в «шаговой» доступности от московского Нового Арбата. Ученые-интернационалисты — это хорошо, но неужели наши Советы прекрасно знают проблемы казахского раскардаша и белорусских вожиков, чтобы признать перспективными отдельные административно-исполнительные кодексы, необходимыми административно-деликтное (деликатное?) право и более вычурный административный, процессуально-деликтный (деликатный?), кодекс. Или для того, чтобы потом сказать: «У них уже есть». Кстати, уже было: первый КоАП еще в марте 1984 г. был принят в Казахской ССР, а в РСФСР — в июне 1984 г. Конечно, тут все интернационалисты-соискатели и организаторы защитили диссертации и работают явно не на Россию. Складывается предположение, что в одном случае для такой защиты они переехали жить в Москву, а во

[6] *Махина С. Н.* Особенности дальнейшего развития институтов административного принуждения и административной процессуальной деятельности // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2007. № 2. С. 154.

втором случае — убеждение, что с такой целью они приезжали и опять уехали туда, на кого работали. Это тезисы, а вопрос один: уезжал ли за кордон хотя бы один соискатель для защиты диссертации в интересах России?

Вряд ли признал бы профессор И. А. Галаган допустимым, чтобы монографии превращались в фонографии, а проблемы административной юрисдикции стали проблемами юрисфикции по региональным законам об административной ответственности. Тут при отсутствии легального определения «административно-процессуального законодательства» (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) региональное правотворчество в ряде случаев оборачивается в периферийные импровизации.

Получается, что в одних субъектах Российской Федерации, исторически не имевших научных юридических центров, такие законы и приняты раньше, и качество их лучше (Липецкая, Пензенская и Тамбовская области, Республика Тыва), а в других, где этого нет, — наоборот (Воронежская, Ленинградская, Свердловская области). В Москве такой закон — Кодекс и вовсе принят только в ноябре 2007 года. Кто не поверит тверскому «правознатцу», может уточнить у воронежского регионалщика С. Н. Клепикова. А секрет прост: первые разработаны за плату, а вторые — собственными силами, с использованием энтузиазма или при помощи его, как призывал советский классик. Но в обоих случаях много заимствований, не всегда понятных, не всегда «нужных» и не во всем оправданных мифическими «местными» особенностями, а иногда и вовсе дублирующих КоАП РФ.

Имея в виду приведенные и другие определения, сформулированные И. А. Галаганом, по лирическому поводу я упомянул их и классика:

И, перечитывая Маркса заново,
Я «оттянулся» от души.
Цитирую определенье Галаганово
И говорю: «Оно — якши».

Время докторской диссертации, в которую И. А. Галаган по совету В. Д. Сорокина включил «процессуальную» главу, и время его монографии 1976 года — это не 2008 год, но это еще и не время реальной кодификации административно-процессуальных норм. И взвешенно для того времени профессор И. А. Галаган писал: «...кодифицировать нужно не весь объем

административно-процессуальных норм, который весьма обширен и разнообразен, а лишь их специфическую часть, регламентирующую стойкую и обособленную предметным критерием группу общественных отношений» (1976, с. 34).

Хорошо сказано! Но зашоренность взглядов и воззрений того времени еще надо преодолеть. К сожалению, не смог Иван Александрович узнать о моем понимании концептуальных вопросов сущности не виртуального, а реального административного процесса и о перспективах формирования правовой отрасли — административного процессуального права, что впервые было представлено в изданиях ВГУ[7].

Впрочем, об отрасли с ним был разговор (об этом ниже). Но есть опасения, что с «моим» проектом российского административно-процессуального кодекса будут сложности[8].

На проект даны положительные отзывы главных редакторов авторитетных журналов[9].

Страшит другое: «Вместе с тем следует отметить, что включение административного процесса в рамки производства по делам об административных правонарушениях (как предлагает М. Я. Масленников) представляется слишком “узким” пониманием админстративного процесса. *Такая позиция (если она будет воспринята законодателем) может поставить крест на научных достижениях очень многих известных ученых в данной сфере»* (курсив мой. — *М. М.*)[10].

---

[7] *Масленников М. Я.* Административный процесс : от виртуальной абстракции — к реальной кодификации // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. Вып. 12. С. 141—167; *Его же.* Перспективы формирования правовой отрасли «Российское административно-процессуальное право» // Актуальные проблемы современного российского права. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. С. 85—105.

[8] Опубликован: Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. № 4. С. 11—84.

[9] *Дугенец А. С.* Подготовлен и опубликован проект Российского административно-процессуального кодекса // Административное право и процесс. 2008. № 5. С. 31—32; *Дорохин В. В.* Опубликован проект Российского административно-процессуального кодекса // Научный портал МВД России. 2008. № 3. С. 33—35. См. также: *Масленников М. Я.* Пояснительная записка к проекту Российского административно-процессуального кодекса — РАПК // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 27—30.

[10] *Гречкина О. В.* Еще раз об административном процессе // Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. № 4. С. 94.

Это самое нельзя и «не пущать» при всем том, что в цитате голова (процесс — общее, а производство — особенное) опустилась ниже пояса. Ну как тут не процитировать «как бы» Белинского в сфере административного права доцента А. А. Демина: ... «влияние авторитета профессора Ю. М. Козлова на научную мысль, в том числе в области административного процесса, столь велико, что необходимо приложить определенные усилия, чтобы изменить сформулированные им представления». Конечно, в этом деле нужны мера и такт, к которым призывает Ю. Н. Старилов[11]. Но как преодолеть упомянутую зашоренность, если за полтора года после опубликования названной пояснительной записки к проекту РАПК ни один ученый (?), ни одна научная контора не поинтересовались проектом, и нет никакой реакции от Государственной Думы (Федеральной!), хотя туда передан проект еще до его опубликования... Здесь он пролежал полтора года после того, как пролежал полтора года в издательстве одного питерского вуза. Я не обольщаюсь: за три года после подготовки проекта будут его дополнения, обогащенные знаниями о российском административном процессе последних лет.

Я отметил три книги И. А. Галагана. Но была бы и четвертая, которая, к сожалению, не дошла до читателей. Он сдал в центральное издательство рукопись книги-монографии об административных штрафах, где она пролежала лет пять и ...не вышла.

— Лежит, — сетовал Иван Александрович, — растаскивают ее...

Скорее всего вышло так, как говорил один стилеобразный сокурсник. Он спрашивал у преподавателя колхозного права: «Можно ли утащить колхоз?» и сам же отвечал: «Утащить нельзя, а растащить — можно».

Вот так и рождались советские неологизмы: уравниловка, растащиловка, обираловка, чинодраловка.

Мастерски владевший письменной и устной речью, Иван Александрович выходил на трибуну без конспектов лекций. Не знаю, кто как, а я в его руках не видел папки или портфеля. На мой вопрос он ответил: «Старайся с первых лекций обходиться без текста».

---

[11] *Старилов Ю. Н.* «Управленческая» и «судебная» концепция административного процесса : развитие, современное состояние и взаимодействие // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2006. № 1. С. 110—111.

Куда там — после протоколов, приговоров и решений трудно было поворачивать мышление в лекционное русло.

Ученый по призванию и признанный педагог высшей квалификации, И. А. Галаган не состоялся как садовод-любитель.

— Продал я свою дачу вместе с кирпичами, — без сожаления говорил он. А продал-то ... выручил на 36 рублей больше месячного жалованья заведующего кафедрой. Ну и напрасно: дача была в южном направлении от Воронежа, на полпути до Малышева и без транспортных проблем. И я не исключаю, что помог бы «обнести огород забором» (Демьян Бедный, не путать с Демьяном-административистом), поскольку не смог бы поливать цветы, как некоторые аспирантки других научных руководителей, так как владел топориком. Но это — для лирики, а дачка могла бы пригодиться во время огородно-садового бума 90-х, и не надо было бы семье сложно ездить куда-то по старой Задонской дороге в северном направлении...

А я и вправду «тянул» по топорной части: ну, не мог бы криворукий дилетант сварганить «Оду топору» и самопародию под выразительным названием «Топорные страдания». Кое-что из своих версификаций я показывал Ивану Александровичу. Что-то ему нравилось, а кое на что он выдавал экспромтом пародию, после чего это «кое-что» не захотелось сохранить.

Тот Миша-демагог (не я же!) мог увести преподавателей от любой темы семинарского занятия. Не знаю, на кого он работал, но у всех них спрашивал о других, и на его вопрос: «Кто такой Галаган?» был ответ: «Это молодой доцент, подающий надежды, очень писучий и плодовитый».

А было тогда Ивану Галагану 33 года, и докторскую он защитил в Москве в 41 год. Было тогда: не давали ходу раньше 50 лет и 10 — после кандидатской. Впрочем, в Москве «зарезали» многие докторские диссертации, в том числе воронежских доцентов, начиная с той, что была посвящена китайскому уголовному процессу. Не единичны были повторные защиты и по другим темам, и стали воронежские доценты обходить Москву «слева»: ездили защищаться в Харьков, Минск, Питер и Саратов.

Наверное, сейчас не многие помнят, как начинались заседания съездов народных депутатов Верховного Совета РСФСР в 90-е годы, когда действовала Конституция РСФСР 1978 года. Было некоторое подобие аукционов, когда председательствующий восклицал: «Кворум есть? Есть кворум!». Но было настолько мутно, что никто не мог с определенностью сказать, что такое

кворум при общем числе депутатов, подлежащих избранию, в 1068: 900 — от территориальных избирательных округов и 168 — от национально-территориальных округов. Сложность в том, что не всегда было избрано 1068 депутатов, и они не всегда присутствовали на заседаниях; вопросы иногда решались простым большинством голосов (50 % + один голос), а иногда — квалифицированным (2/3 + 1 голос). И получалось иногда, как при решении школьной задачки: «в ответе — два землекопа и две трети».

Конституцию подправляли на ходу. В постановлении Пятого съезда депутатов от 30 октября 1990 года определили: «Под понятием «общее число народных депутатов РСФСР», употребляемом в Конституции РСФСР, следует понимать количество избранных народных депутатов РСФСР». Однако споры не утихали, и депутаты вроде бы уточнили: кворум должен определяться от количества народных депутатов, полномочия которых признаны. Но и после этого числа «плясали» в каждом заседании съездов: при простом большинстве голосов они устанавливались то в 529 голосов, то в 526 голосов, а отсчет велся от числа присутствовавших депутатов на заседании. Вот так, при неправильном кворуме в 523 голоса, прошли кое-кто из судей Конституционного Суда «первого призыва», что не помешало им доработать до степеней известных в течение 18 лет... Об этом здесь вот почему.

У меня «созрели» иные суждения об интерпретации статьи 105 той Конституции — подсчитывать голоса от количества депутатов, подлежащих избранию. Сомнений (даже опасений) было много. Изложил всё профессору И. А. Галагану. И всё образовалось его вопросом: «Как ты додумался до этого?» Он посоветовал мне написать статью в журнал «Народный депутат». Статья была опубликована[12]. Формула была краткой: «Под понятием «общее число народных депутатов РСФСР», употребляемым в Конституции РСФСР, следует понимать общее число народных депутатов РСФСР, подлежащих избранию в соответствии со статьей 105 Конституции РСФСР».

Я и сейчас подписываюсь под этим, но только слово «число» заменил бы словом «количество». Но важны не действия, а результат. После журнала я написал о том же в «Российскую газету», в Законодательное собрание Тверской области, и были

[12] *Масленников М. Я.* Кворум — понятие конкретное // Народный депутат. 1992. № 13. С. 19—20.

внесены изменения в Регламенты Государственной Думы и Законодательного собрания.

Вот так: благословенное напутствие профессора И. А. Галагана помогло депутатам преодолеть, как пишет в постановлениях Конституционный Суд, правовую неопределенность «в решении» важных вопросов по праву, а не по понятиям бурных и отчаянных 90-х годов.

Да, в чем-то И. А. Галаган был «как все» или как большинство ученых: цитировал классиков марксизма-ленинизма, корректно не соглашался «со всеми», умело полемизировал и никогда не критиковал своего научного руководителя по кандидатской диссертации Г. И. Петрова и других наставников и доброжелателей — ни питерских, ни московских, был открытым и коммуникабельным. Но мог и позволить себе «послабление», если его возмущали кое-какие несуразности того времени.

Вспоминается научная конференция 1979 года. В ее программе был указан доклад И. А. Галагана «Конституционная сущность и основные черты юридической ответственности по советскому праву»[13]. Новизна, научная значимость и ценность прозвучавшего доклада были в том, что ставился вопрос о взаимной ответственности государства и общества перед человеком, а не только человека перед государством. И звучало это в присутствии всесильного в то время министра внутренних дел СССР.

Помнится и другое. Даже как докладчик И. А. Галаган сел не в первых, а в последних рядах зала, и там замечено было оживление. Может поэтому, а может и нет, но, даже неожиданно для него, он был приглашен на трибуну. Иван Александрович не бубнил по бумажке, экспромтом выдал свои идеи и также стремительно вернулся... в последний ряд зала. Его «галагановская» прическа (наверно, «полька»), стремительная походка навеяли ассоциации, и при первом перерыве я ему выдал на полоске бумаги:

Галаган пронесся ураганом,
Сам взъерошен, будто ураган.
Не дружите, девки, с Галаганом —
Он шумит в галерке, словно хулиган.

Ну чего скрывать: в 49 лет он не был стариком! А на стишок ответил сходу: «Было уже — «Галаган-хулиган». А когда пред-

[13] См.: Проблемы теории и практики административной ответственности в свете решений XXV Съезда КПСС // Конституции СССР : материалы научно-практической конференции. М., 1979. С. 21—27.

ложил ему другую концовку «Галаган-уркаган», он вроде бы одобрил: «Вот это лучше». Хотя были и другие версификации (ветеран, фонтан, кран, «юморное» — мальчуган и проч.)

Я не представлял и не представляю его с прической «бритый бокс», «ежик» или с челкой гусиновских и чижовских голубятников (были и есть в Воронеже такие шпанистые слободки Гусиновка и Чижовка наподобие одесской Молдаванки, но без собственных толкучих рынков). Но как же от оных стонали воронежские школы № 10 и № 27!

Приведенная вариация стихотворного экспромта «по поводу» памятна «не смеха ради», а тем, что ее адресат и сам умел хлестко шутить и юморить. Резюме тут другое — знать: многое И. А. Галаган позаимствовал от своего учителя — саратовского административиста В. М. Манохина, о демократизме которого народная молва широко распространилась по административно-правовому полю.

Как и письменная, устная речь И. А. Галагана была безукоризненная и четкая. Помимо научного он оказал на меня иное благотворное влияние. Во время работы в Псковской прокуратуре он почти еженедельно печатал в газетах свои «галагановки» — заметки, статьи, фельетоны (в 60-х годах это было принято), был членом Союза журналистов. И тут я пошел за ним — стал писать в газеты еще со времени судейской стажировки. И, как бы сказали некоторые классики, не корысти ради, а исключительно из-за любви к печатному слову. Какая уж корысть, если за первую заметочку в Уваровской районной газетенке я получил два рубля! Хотя был гонорар и в 24 тысячи рублей от «Российской газеты». Но что они значили в 1994 году — где-то 24 рубля. В общем, бумаги и времени извел немало, но как же утешилась моя душа рабселькоровская, когда мне вручили удостоверение члена Союза журналистов России!

После защиты Иваном Александровичем докторской диссертации я спросил у него, чем будет заниматься, и он ответил:

— Буду писать детективные романы.

Не знаю, были ли такие романы написаны, но он мог написать круто и хлестко.

В годы моей учебы на юрфаке был особый подъем выпуска стенных газет. Была такая и на юрфаке: всё, как в большой печати, — передовые статьи, заметочки дозировались по крутизне авторских авторитетов, а партбюро руководило «направленностью» газеты по партийной линии. Писать приходилось всем,

выпал жребий и на Ивана Александровича. И, наверно, «достал» он вдохновителей и «достали» его. Оставаясь самим собой, он выдал вместо «наряду с успехами имеются отдельные недостатки» эссе-карикатуры с натуры о том, как при прозорливом и мудром руководстве партбюро, при исключительно одаренном дирижировании его секретаря заведующий кафедрой (армянин по национальности) на зурне наяривал раскатистые горные мелодии, задорные и зовущие в пляс, и о том, как некоторые партийцы-активисты бацали «лезгинку» с уместными коленцами русских плясок «барыни» и «матани».

Конечно, заметку не поместили в стенгазете, но «без купюр» прочитали на общем партийном собрании (то есть в присутствии преподавателей и студентов). Гневными были комментарии секретаря партбюро, и не только от него перепало ученому-административисту за срыв партийного поручения.

Да, бывало за Иваном Александровичем: иногда расслаблялся в дисциплинарном плане невыполнения чего-то. Я не скажу за всю Россию, но мне памятно и дорого иное. По предложению моего одесского научного руководителя по кандидатской диссертации профессора И. Н. Пахомова первым официальным оппонентом был назначен уже профессор И. А. Галаган. Но, будучи председателем ГЭК в Саратовском юридическом институте, он не успевал на мою защиту в Одессу. И все же сгруппировался мой оппонент, прилетел на защиту и во многом действительно защитил меня. Но не менее этого тут важно и другое: не мог Иван Александрович подвести своих коллег-административистов и одесских друзей — профессора И. Н. Пахомова и тогдашних доцентов, а впоследствии тоже докторов и профессоров А. С. Васильева, Е. И. Додина и Г. Е. Петухова. Между тем порядки были тогда жесткие: присутствие официальных оппонентов на защите диссертаций было обязательным. И чтобы не сорвалась защита, был приглашен запасной первый официальный оппонент — одесский профессор-административист З. М. Рахлин. Впрочем, предзащитные передряги были нейтрализованы на товарищеском чаепитии в ресторане морского порта, где отдельные друзья москалей давали гопака...

Я уже отметил, что много сделавший в сфере административной ответственности и административного процесса ученый И. А. Галаган был в чем-то «как все» или как многие другие ученые всех времен и народов. Ну, не мог он «возникать» против питерских Г. И. Петрова и В. Д. Сорокина — те крепко

держали в своих руках эстафетную палочку — кормилицу и поилицу «широкого» административного процесса. По крайней мере, неизвестно, было ли у них иное, «узкое» понимание административного процесса. Интересно другое: почему профессор И. А. Галаган, наблюдательный и внимательный ученый, оставил без внимания быструю замену «узкой», административно-юрисдикционной концепции административного процесса на «широкую», управленческую, которую продемонстрировал А. Е. Лунев за «биологический» срок прозрения: в 1961 году в монографии писал о том, что административный процесс — это деятельность, связанная с рассмотрением административных правонарушений[14], а в 1962 году он уже «исходил» из необходимости укрепления законности (революционной, что ли?), и все лучшее растворил в «широком» административном процессе[15].

А ведь Иван Александрович не только знал названные монографию и статью А. Е. Лунева — на монографию он давал рецензию в журнале «Правоведение» (1962. № 4).

Были и другие подобные трансформации: в 1964, 1968 и 1970 годах — за юрисдикционный процесс, а после, очевидно, «за» спокойную жизнь. Не называю автора только из-за почтительного отношения к его возрасту и сединам, хотя мне никаких защит не предстоит, а в тот журнал все равно дверь закрыта.

Видно, не всё сложилось у Ивана Александровича с кафедрой, на которой исторически было административное право, — он стал заведующим кафедрой теории и истории государства и права. Он об этом не распространялся. Ничего не могу сказать о его вкладе в работу этой кафедры, но наверняка не лучшим образом это отразилось на вкладе уже широко известного ученого-административиста в науку административного права и его детища — административной ответственности. Надо отметить, что заведование «многопрофильной» кафедрой теории и истории государства и права — многотрудное дело в силу того, что тяжело действительных и мнимых теоретиков подвигнуть на кафедральную тему даже в форме сборника работ, но И. А. Галаган сумел организовать и выдать ранее названную книгу о нормах и правоотношениях (ВГУ, 1985).

---

[14] См.: *Лунев А. Е.* Административная ответственность за правонарушение. М. : Госюриздат, 1961. С. 173.

[15] См.: *Лунев А. Е.* Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. С. 43.

Что касается управляемости кафедры теории и истории государства и права, то я знаю об этом не теоретически. Волей обстоятельств я сам был заведующим такой кафедрой (опять эстафета?!) и знаю об отмеченном доподлинно, но удалось все же организовать и издать два кафедральных сборника за пять лет моего заведования и, наверно, за 35-летнюю историю той кафедры на юрфаке Тверского государственного университета.

Мои суждения не умозрительны, основываются на некоторых наблюдениях и даже фактических цифровых показателях. Это можно подтвердить сопоставлением количества участников научно-практической конференции, посвященной 50-летнему юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета, — членов кафедры теории и истории государства и права и кафедры административного, муниципального, информационного и таможенного права (разумеется, с учетом соотношения их со штатной численностью преподавателей и аспирантов названных кафедр).

Как ученый, просто как личность и человек И. А. Галаган не мог быть пророком в своем отечестве. Но в отличие от многих ученых-административистов он умел признать свои ошибки: об исключении административного ареста из административных наказаний, о передаче всех дел об административных правонарушениях в ведение административных комиссий, о стадиях производства по таким делам[16]. Полагаю, что определенная мера самокритики была бы полезной для науки, если бы сторонники концепции «широкого» административного процесса объективно оценили правовую действительность и перестали бы культивировать дробление этого процесса на какие-то химерические виды и подвиды его на основе признания того, что административный процесс только там, где есть административно-процессуальные нормы, но не организационно-технические (процедурные) правила. Критерий тут один: названные нормы всегда порождают правоотношения, а правила имеют односторонний характер.

---

[16] См., например: *Галаган И. А.* О совершенствовании законодательства об административной ответственности // Ученые записки ВНИИСЗ. 1965. Вып. 5. С. 37—39; *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материальноправовое исследование). Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. С. 150; *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. С. 111, 182.

Иван Александрович дал мне основательные консультации и советы по рукописи монографии «Административно-юрисдикционный процесс». Проблем было много с издательством — он посоветовал обратиться к декану юрфака ВГУ того времени Льву Дмитриевичу Кокореву. Это профессор И. А. Галаган предложил сформировать структуру монографии, усилить ее теоретическую часть первой главой, которая у меня получилась не сразу. Он одобрил три главы книги прикладного плана. Да и сам я понимал, что с прикладной частью у меня получилось лучше — и судебная практика моя пригодилась, и база уже сложилась из опубликованных статей и учебных пособий. А главное — Иван Александрович согласился стать рецензентом рукописи монографии. Его научный авторитет плюс административный ресурс декана Л. Д. Кокорева, помнившего меня (надеюсь) как не самого безнадежного студента. Выход монографии[17] — новый этап для каждого автора. Это как бы заявка на прием в команду альпинистов-высотников. «Полетал» недолго и я, но не выше мутных облаков, довольствуюсь радостью ходить по родной земле. Но этап для меня не остался бесследным — монография читается, ее кое-кто знает и помнит. Но «этап» памятен и приятен тем, что профессор И. А. Галаган после моей монографии как-то «зауважал» меня. Так, на мой вопрос о доработке монографии Иван Александрович без подковырки (а у него это получалось!) сказал:

— Правильно ты пишешь, правильно говоришь, теперь ты сам много знаешь — действуй.

И еще один штришок: на отмеченном этапе и после Иван Александрович называл меня только по имени и отчеству.

В последние годы жизни профессора И. А. Галагана мы с ним не общались. Его преждевременный жизненный финал меня удивил своей неожиданностью. Но он всегда на виду как ученый, всегда в памяти как достойнейший человек. И я доволен тем, что воздал достойную память об этом человеке, посвятив памяти ученого-административиста — Ивана Александровича свою монографию «Российский административный процесс», изданную в Твери в 2001 году.

У нее есть достоинства и недостатки. Но исключительная ценность монографии в том, что она стала первым литературным

---

[17] См.: *Масленников М. Я.* Административно-юрисдикционный процесс : сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1990.

памятником Ивану Александровичу Галагану — ученому-административисту, профессору Воронежского государственного университета. К этой монографии могут быть отнесены мои аттестации:

Я памятник воздвиг литературный,
Читается как сказка.

При первой возможности я вручил монографию семье И. А. Галагана.

Я преднамеренно избрал такой стиль изложения материала, свободный от подобострастия и чинопочитания, — это мне представляется наиболее соответствующим взаимопониманию с ним, кому посвящены эти заметки.

Ивану Александровичу были присущи ирония, юмор и гротеск, и он тонко пользовался такими инструментами. Но в профессоре Галагане крепко «сидели» как бы две составляющие его личности: прокурор-государственник и преподаватель-воспитатель: он не был сатириком, хотя не мог не заметить по меньшей мере сомнительного утверждения В. Д. Сорокина о колхозно-процессуальных нормах, регулирующих порядок начисления трудодней колхозникам:[18] наверняка Иван Александрович знал живых колхозных бригадиров и видел их не только трезвыми. И я уже отметил, что В. Д. Сорокин был знаком ему не только теоретически.

Что тут? Такт, осторожность или другое, хотя, вместе с тем, И. А. Галагана не публиковали ни питерский журнал «Правоведение», где В. Д. Сорокин был бессменным членом редколлегии, ни академический толстый журнал «Советское государство и право», в который А. Е. Лунев входил как заместитель директора Института государства и права АН СССР.

Да и сам Иван Александрович, как отмечено, признавал по существу «широкий» административный процесс, но понятие производства по делам об административных правонарушениях давал витиеватое и более чем автономное процессуально-правовое явление, включая в него исполнение постановлений (1976. С. 30—31).

Что говорить «как все» применительно к отдельному, даже авторитетному ученому, если во времена не столь отдаленные, по сути, все были «как все». Известнейший и толковый теоретик права, ставший академиком, С. С. Алексеев был таким же и

[18] *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 99.

цитировал «как все» классиков марксизма-ленинизма, но в 1996 г. обрел «просветление» и написал, что то была бесовщина[19].

Попробовал бы академик ранее назвать бесовщиной то, что считалось святцами до 90-го года, от его научного имени (без фамилии) остались бы в памяти родных и близких, теоретиков и практиков от юриспруденции только две буквы инициалов.

Ивана Александровича в свое время приглашали руководить административно-правовым учебным циклом в Волгоградскую высшую школу милиции и на дипломатическую службу. И хорошо, что он остался патриотом Воронежа — столицы Черноземного края.

...Но жизнь продолжается. И свидетельством многих памятных и важных событий и интересных личностей станет предпринятое Воронежским государственным университетом издание книги об известном ученом, достойном человеке и примерной личности как вечный памятник профессору Ивану Александровичу Галагану. Эту книгу будут читать многие поколения студентов юридических вузов, сложившихся профессиональных юристов, начинающих и сформировавшихся ученых.

И пока есть и будут административное право и административисты, российский народ будет знать и вечно помнить и почитать ученого-административиста, долго жившего, много и полезно трудившегося на научном, преподавательском и воспитательном поприще в славном Городе боевой славы Воронеже.

---

[19] См.: *Алексеев С. С.* Тревожный путь к праву // Вестник гуманитарного университета. Серия : Право. Екатеринбург, 1996. № 1. С. 183.

Н. В. БУТУСОВА
доктор юридических наук, профессор
Воронежский государственный университет

ИДЕИ И. А. ГАЛАГАНА НЕ ПРОПАДАЮТ

Мне не довелось работать на кафедре профессора Ивана Александровича Галагана, он не был и моим научным руководителем ни в студенческие годы, ни во время обучения в аспирантуре. Однако именно профессор И. А. Галаган, наряду с профессором В. С. Основиным, оказал решающее влияние на мой выбор профессионального пути, помог определиться с научными интересами, почувствовать «вкус» к научной работе.

Первая встреча с И. А. Галаганом в студенческие годы была у меня на 5-м курсе, когда мне посчастливилось слушать его лекторский курс «Проблемы теории государства и права». Тогда я уже выбрала тему дипломной работы по истории политических учений: «Государственно-правовые взгляды М. Е. Салтыкова-Щедрина». Нравилась щедринская сатира, вообще русская классическая литература, а здесь еще появилась интригующая возможность написать работу по не исследованной в юридической литературе теме... Хотелось попробовать свои силы, хотя отсутствие специальной литературы по этой теме немного пугало.

Однажды после лекции профессор Галаган спросил у меня, по какой теме я пишу дипломную работу. Я ответила, он промолчал, и я, конечно же, забыла бы про этот его вопрос, если бы не одно обстоятельство. По прошествии примерно месяца Иван Александрович принес и передал мне на лекции вырезанную из журнала статью, посвященную общественно-политическим взглядам М. Е. Салтыкова-Щедрина. Он сказал, что про-

© Бутусова Н. В., 2010

сматривал старые журналы и увидел статью, которая, наверное, будет полезна для меня, так как я пишу дипломную работу по государственно-правовым взглядам М. Е. Салтыкова-Щедрина. Это была статья В. Г. Графского, которая действительно мне очень помогла: подсказала общую направленность исследования и вывела на публицистические работы М. Е. Салтыкова-Щедрина, которые я затем самостоятельно проанализировала, и в итоге получилась интересная работа, которая, возможно, переросла бы в кандидатскую диссертацию (планы такие и даже договоренность по поводу поступления в заочную аспирантуру в Институт государства и права были), если бы через год после окончания университета я не приняла предложение В. С. Основина поступать к нему в аспирантуру и писать диссертацию по специальности «государственное право».

Уже теперь, когда за плечами многие годы преподавательской работы в университете, понятна неординарность такого поведения профессора: держать в голове информацию о том, по какой теме студентка пишет дипломную работу, когда ее научным руководителем является другой преподаватель, да еще проявить такую трогательную заботу и внимание, оказать столь важную помощь — такое не часто встречается! Причем это было сказано и сделано просто, как нечто само собой разумеющееся. Без сомнения, все это говорит о высоких человеческих качествах Ивана Александровича и о его чертах настоящего Ученого.

Для него было неважно, чей студент или аспирант, или его коллега реализует интересные, актуальные научные идеи, на которые тот вышел не без его помощи. Как истинный Ученый он любил Науку и служил Науке без каких-либо задних мыслей о том, кого будут называть автором тех или иных научных идей, нередко им подсказанных. Он из тех истинных ученых, которых заботит прежде всего то, чтобы актуальные темы разрабатывались, и он, как мне известно, щедро делился своими мыслями с теми, кто способен был разработать новые научные проблемы.

В этом отношении профессор Галаган напоминает мне известного ученого-правоведа Георгия Васильевича Барабашева. Мне посчастливилось в 80-е годы прошлого века довольно часто бывать на кафедре государственного права МГУ, которую он возглавлял (в связи с обсуждением и защитой кандидатской диссертации, а также в связи с обучением на факультете повышения квалификации в МГУ). Я хорошо помню, как коллеги профессора Барабашева говорили ему: «Что же Вы, Георгий Василье-

вич, свои научные идеи разбрасываете...». Он на это обычно отвечал: «Ничего, поднимут».

Профессор Галаган думал и поступал так же. Именно он подсказал мне направление исследования, в рамках которого мною были защищены кандидатская и докторская диссертации в диссертационном Совете при Московском государственном университете. А было это вскоре после поступления в заочную аспирантуру по кафедре государственного права и советского строительства. Кафедру возглавлял тогда профессор В. С. Основин, который и стал моим научным руководителем. Долго размышлять над выбором темы диссертационного исследования мне не пришлось. Помню, что как-то в самом начале этого процесса И. А. Галаган, всегда живо интересовавшийся, как идут дела у его молодых коллег, в том числе и аспирантов нашей кафедры, предложил взять тему, посвященную государству как субъекту правоотношений. Он сказал мне, что тема эта малоизученная и в теории государства и права, и в отраслевых юридических науках, но весьма актуальная и перспективная. Понимая, что такая тема безгранична, я ее сузила, определив конкретный вид правоотношений — государственно-правовые и область правоотношений между государством и личностью. «Советское государство как субъект государственно-правовых отношений с личностью» — это была тема кандидатской диссертации, успешно защищенной мною в МГУ в те времена (1983 г.), когда понятия «права человека» и «правовое государство» еще не вошли в лексикон советских ученых-государствоведов. А именно правам, обязанностям, ответственности Советского государства по отношению к личности в первую очередь были посвящены и кандидатская диссертация, и моя первая монография[1], за которую, кстати, уже во времена перестройки я была награждена Почетной грамотой Министерства образования РСФСР. Изучение государства как субъекта правовых отношений продолжалось многие годы и после защиты кандидатской диссертации. И через двадцать лет друг за другом выходят две мои монографии по данной проблеме[2].

---

[1] См.: *Бутусова Н. В.* Государственно-правовые отношения между советским государством и личностью : монография. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1986.

[2] См.: *Бутусова Н. В.* Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений : вопросы теории. Воронеж, 2005. 197 с.; *Бутусова Н. В.* Конституционно-правовой статус Российского государства : монография. М. : Изд-во Моск. гос. ун-та ; Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. 376 с.

Однако и в настоящее время проблема государства как субъекта конституционно-правовых правоотношений далеко не исчерпана государствоведами. В юридической науке государство как субъект права и правоотношений вообще изучено явно недостаточно. В значительной степени это объясняется слабой разработанностью данной проблемы в общей теории права и государства, где проблема субъекта права и правоотношений традиционно рассматривалась на примере личности, и в лучшем случае отмечались лишь отдельные особенности государства в этом качестве. Кроме того, немногочисленные общетеоретические работы по проблеме субъекта права и правоотношений были опубликованы в 60—70-е годы. А главная ценность практически единственных на сегодняшний день современной монографии и докторской диссертации, посвященных теоретическому исследованию субъекта права[3], в том, что они породили больше вопросов, чем ответов, по целому комплексу рассмотренных в них проблем, в том числе относительно особенностей государства как субъекта права. Даже в международном праве, где государства являются основными субъектами права и соответствующих правоотношений, существуют только одно учебное пособие и единственная монография по этим проблемам[4]. В отраслевых же юридических науках специальных комплексных исследований данной проблемы пока не проводилось, хотя в учебной литературе, а также при рассмотрении актуальных проблем соответствующих наук отдельные аспекты понимания государства в качестве субъекта права и правоотношений соответствующей отраслевой принадлежности в той или иной степени освещались[5]. Разумеется, потребуется далеко не одно правовое исследование для глубокого освещения общетеоретических вопросов и выявления отраслевой специфики государства.

---

[3] См.: *Архипов С. И.* Субъект права (теоретическое исследование) : монография. СПб., 2004; *Архипов С. И.* Субъект права (теоретическое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 46 с.

[4] См.: *Ушаков Н. А.* Государство в системе международно-правового регулирования : учеб. пособие. М., 1997. 63 с.; *Курдюков Г. И.* Государства в системе международно-правового регулирования. Казань, 1979. 174 с.

[5] См., например: Гражданское право : учебник. Ч. 1. Изд. 2-е / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1997. С. 169—194; *Богуславский М. М.* Международное частное право : учебник. 3-е изд. М., 1998. С. 148—162; *Карасёва М. В.* Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997. С. 94—106.

В современный период чрезвычайно возросла актуальность изучения государства, в первую очередь как субъекта конституционно-правовых отношений: именно конституционное право призвано закрепить определяющую роль государства в обеспечении устойчивого развития общества и предотвращении внутренних и внешних угроз. На данном этапе эта роль современного государства стала очевидной не только ученым, но и политикам, лидерам ведущих государств, которые широко обсуждают стратегические и текущие задачи государства, направленные на прогрессивное, поступательное развитие всех стран и народов и сохранение земной цивилизации для настоящих и будущих поколений[6].

В последние годы появились фундаментальные правовые исследования Российского государства[7]. Однако российская государственно-правовая наука пока не только не определила своей роли в создании теории устойчивого развития общества и государства[8], но и в полной мере не осознала демократического потенциала действующей Конституции Российской Федерации. В юридической литературе, особенно учебной[9], всё еще преобладает односторонний подход к рассмотрению Российского государства как участника конституционно-правовых отношений: учитываются лишь качества и свойства этого субъекта как суверенного государства, а также его федеративная природа. Вне поля зрения ученых остается широкий спектр конституционных отношений между государством, народом, обществом, человеком и гражданином, складывающихся, в первую очередь, в связи с реализацией норм глав 1 и 2 Конституции РФ.

---

[6] Эти проблемы в конце прошлого года широко обсуждались лидерами ведущих стран в Ярославле, Питсбурге, Копенгагене (см., например: Рос. газ. 2009. 29 сент.; там же. 2009. 22 дек.).

[7] См.: *Чиркин В. Е.* Современное государство. М., 2001. 416 с.; *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. 576 с.

[8] Эти проблемы фактически исследовались лишь в работах автора настоящей статьи, чего явно недостаточно. См., например: *Бутусова Н. В.* Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений : вопросы теории; *Бутусова Н. В.* Конституционно-правовой статус Российского государства.

[9] См., например: *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. М., 2007. Т. 2. С. 77—139; *Козлова Е. И., Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. 4-е изд. М., 2007. С. 301—324.

Безусловно, проблема Российского государства как субъекта конституционно-правовых отношений весьма сложная, емкая, многоаспектная, и ее всестороннее исследование предполагает системные, комплексные исследования, которые едва ли по силам лишь отдельным ученым. В работах автора настоящей статьи, посвященных данной проблеме, пожалуй, сделаны лишь первые шаги в данном направлении, когда-то подсказанном профессором И. А. Галаганом.

Рамки настоящей статьи, посвященной памяти И. А. Галагана, не позволяют осветить и даже просто обозначить все грани упомянутой проблемы. Попытаемся определить понятие государства как субъекта конституционного права и конституционно-правовых отношений, охарактеризовать его главные черты и особенности в том и в другом качестве.

В юридической науке существует множество определений государства, позволяющих понять его природу и общественно-политическую сущность. Сложность и многовариантность государства как явления и понятия, а также субъективность его восприятия разными авторами объективно обусловливают возможность и неизбежность его многовариантного понимания и разнообразного толкования.

Современные подходы к определению сущностных характеристик государства подтверждают и справедливость высказывания М. Вебера о том, что понятие государства, как бы оно не было сформулировано, является синтетическим, создаваемым лишь для определенных целей познания[10]. Признавая безусловную важность многоаспектного, всестороннего анализа столь сложного феномена, коим является государство, следует отметить, что *далеко не все определения государства в равной мере помогают уяснить особенности государства как субъекта права и правовых отношений, дать его характеристику в этом качестве.* В данном отношении наибольший интерес представляет классическое, или так называемое «элементное», определение государства: когда определение государства выводится через характеристику его признаков. Определение государства посредством выделения совокупности его признаков было особенно популярно в марксистско-ленинской теории государства и права. Сегодня к этим признакам помимо традиционных, выделенных еще классиками

[10] См.: *Гаджиев К. С.* Введение в политическую науку : учебник для высших учебных заведений. М., 1997. С. 76.

государствоведения Г. Еллинеком и Л. Дюги (государственный суверенитет и публичная власть, народ (население), территория)[11], относят и другие: «всеобъемлющий обязательный характер актов государства», «наличие государственной казны» и т.д. В связи с этим государство определяется как «властно-политическая организация общества, обладающая государственным суверенитетом, специальным аппаратом управления и принуждения, устанавливающая правовой порядок на определенной территории»[12]; универсальное политическое сообщество и одновременно организация в обществе, обладающая особой суверенной публичной (государственной) властью и специализированным аппаратом регулятивного (в том числе принудительного) воздействия, выражающая, прежде всего (но не только), интересы доминирующего социального слоя (класса) и выполняющая общие для общества задачи[13].

Таким образом, «элементное» определение государства в его современной трактовке, не отождествляет государство ни с одним из его элементов, при определении характерных черт государства «акцентирует внимание на системности»[14]. Это определение позволяет, например, идентифицировать государство как субъекта международно-правовых отношений: именно из вышеназванных элементов «выводится понятие государства в международном праве»[15]. Однако и оно не в состоянии отразить бытие государства в единстве всех его граней, вместить в себя различные стороны и черты этого феномена.

Строго говоря, в реальной жизни государство является субъектом права и правоотношений не абстрактных — неких общетеоретических, а конкретно-отраслевых (или системы отраслей права — применительно к международному праву). В зависимости от содержания и характера отношений, в которых участвует государство, оно проявляется в многоликом спектре

---

[11] См.: *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 90; *Дюги Л.* Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 100—194.

[12] См.: Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. М., 2001. С. 53.

[13] См.: *Чиркин В. Е.* Современное государство. М., 2001. С. 42.

[14] См.: *Тихомиров Ю. А.* Государство на рубеже столетий // Государство и право. 1997. № 2. С. 25.

[15] *Курдюков Г. И.* Государства в системе международно-правового регулирования. Казань, 1979. С. 101.

своих обличий, реализует многообразие ролей в качестве субъекта права и правоотношений. В соответствии с философскими категориями общего, особенного и единичного, уяснить характерные черты Российского государства как субъекта конституционного права и конституционно-правовых отношений можно лишь в контексте правовых связей соответствующей отраслевой принадлежности. Именно *особенности предмета правового регулирования* той или иной отрасли права главным образом и определяют специфику проявления в ней неотъемлемых черт государства как субъекта права и правоотношений.

Так, одним из основных признаков государства является государственный суверенитет. Для юридической науки это неоспоримый вывод, и высказанное в литературе суждение о том, что «правовое государство не является суверенным, суверенитет присущ политически властвующему государству, навязывающему свою волю гражданам»[16], следует скорее рассматривать как литературный прием — гиперболу, метафору, чем серьезный научный вывод. Но если в международном праве государственный суверенитет — это основополагающий критерий государства, который определяет само его бытие[17], то в гражданском праве определяющая черта гражданско-правового статуса государства в том, что в частноправовых отношениях оно отказывается от особого положения суверена и участвует в «гражданско-правовых отношениях на равных с другими субъектами отношений началах» (п. 1 ст. 124 ГК РФ)[18]. Конституционное право закрепляет отношения верховного властвования[19], воплощающиеся, прежде всего, в суверенной власти народа, осуществляемой через государство, местное самоуправление, общественные объединения как непосредственно, так и через органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы общественных объединений. То есть, признавая государство властным субъектом, российская Конституция подчеркивает производность суверенитета государства от суверенитета народа (ст. 3—4 Конституции РФ).

---

[16] *Архипов С. И.* Субъект права (теоретическое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 14.

[17] См.: *Гаджиев К. С.* Указ. соч. С. 83.

[18] См.: Гражданское право : учебник / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1997. Ч. 1. С. 171.

[19] См.: *Кокотов А. Н.* Конституционное право в российском праве : понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 19.

Таким образом, если в гражданско-правовых отношениях специфические свойства государства как властного субъекта, обладающего суверенитетом, не выдвигаются на первый план, и такая особенность этих отношений, как равенство сторон (субъектов) правоотношений свойственна и правоотношениям с участием государства, то в конституционно-правовых отношениях государство выступает как исключительно властный субъект, однако государственный суверенитет производен от суверенитета народа как единственного источника и вершителя власти в обществе.

В связи с этим, формулируя определение государства как субъекта права и правоотношений, необходимо учитывать характерные особенности правовых правоотношений конкретной отрасли: как нет и не может быть единого определения государства как такового, так *не может существовать универсального определения государства в качестве субъекта права и правоотношений, независимо от их отраслевой принадлежности*.

Строго говоря, в отраслевых юридических науках каких-либо определений государства как субъекта права (правоотношений) и не дается. Для выделения государства как самостоятельного участника правоотношений обычно используют выражения: «государство как единое целое», «государство как таковое». В связи с этим вряд ли можно согласиться с категоричным утверждением представителей науки гражданского права о том, что «рассматривать государство только как единого и неделимого субъекта ни в публичном, ни в гражданском праве... нельзя», тем более, что сами они подчеркивают недопустимость заимствования каких-либо гражданско-правовых характеристик для описания государства как субъекта публичного права[20].

Поскольку участие государства и его частей в гражданском обороте строится на одинаковых принципах, в гражданском праве Российское государство рассматривается не только как единое целое, но и как «многоуровневое образование»: совокупность субъектов различных уровней — Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования[21].

Однако такое понимание не отражает роли и положения государства в публично-правовой сфере. В публичном праве государство вступает в правоотношения исключительно как единый и неделимый субъект.

---

[20] См.: Гражданское право. Ч. 1. С. 169, 172—173.

[21] См.: Там же. С. 169, 173.

Так, международное право рассматривает государство как единое целое, независимо от структуры его механизма, распределения компетенции между государственными органами. Государство в международном праве является носителем организованной суверенной власти. Оно выступает в международно-правовом статусе официальным и суверенным представителем всего общества[22].

В конституционном праве государство может быть определено в качестве политической организации всего российского народа и российского общества в целом, как самая многочисленная социальная общность, объединяющая всё население страны, высшая форма объединения и организации, самоорганизации человеческих сообществ, индивидов, между которыми в результате исторического развития в пределах определенной территории сложились устойчивые экономические, социальные, культурные, этнические, духовно-психологические связи и отношения[23]. Верховная власть, исходящая от народа, находит свое воплощение *в государстве в целом* как способе народной самоорганизации в рамках социума. Государство в целом представляет все общество в совокупности, от его имени принимает законы и иные властные решения, обязательные для выполнения всеми членами общества, в отношении каждого из которых государство, в свою очередь, несет обязанность признавать, соблюдать и защищать его основные права и свободы (ст. 2 Конституции РФ)[24].

---

[22] См.: *Курдюков Г. И.* Указ. соч. С. 117.

[23] О характерных чертах и особенностях категории «общества» см., в частности: *Гомеров И. Н.* Государство и государственная власть. М., 2002. С. 304—324; *Гаджиев К. С.* Политическая философия. М., 1999. С. 218.

[24] В связи с этим едва ли можно согласиться с С. И. Архиповым, предлагающим единое определение государства как субъекта права. По его мнению, государство является «сложной системой корпораций, связанных между собой общими принципами построения и функционирования. ...Государство (как правовая корпорация) предстает не единым суверенным замкнутым образованием, а оказывается множеством открытых, взаимодействующих между собой правовых союзов (муниципальных, региональных и т.д.)» (*Архипов С. И.* Субъект права (теоретическое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 43.) Рамки статьи не позволяют всесторонне проанализировать названные определения, отметим лишь очевидное использование упомянутым автором гражданско-правового подхода при рассмотрении государства как субъекта права, который он же и критикует, сетуя на то, что «используемые в рамках общей теории права представления о субъекте были заимствованы главным образом из цивилистической науки» (Там же).

Таким образом, государство как субъект конституционного права (конституционно-правовых отношений) представляет собой политическую организацию всего российского народа и общества в целом, выступающую в качестве системы всех органов государственной власти, реализующих полномочия и функции государства как важнейшей формы народовластия, осуществляющих социальное назначение государства и выполняющих его роль в обеспечении прав человека и гражданина.

Основываясь на концепции действующей Конституции РФ, при определении государства как субъекта конституционно-правовых отношений формально мы не упоминаем органы местного самоуправления, однако фактически государство как единое целое, организация всего народа «материализуется» не только в системе всех органов государственной власти, но и в системе органов местного самоуправления. Последние, хотя и не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции), но как низовой уровень публичной власти в пределах своих полномочий участвуют в реализации важных государственных функций (защиты прав и свобод человека и гражданина, организации здравоохранения, народного образования, охраны окружающей среды и т.д.).

Определяя государство как субъекта конституционного права и конституционно-правовых отношений, мы исходим из того, что в современной литературе понятия «субъект права» и «участник (субъект) правоотношений» чаще всего используются как синонимы[25]. Вместе с тем для более глубокого понимания особенностей государства как субъекта права и правоотношений представляют интерес и другие точки зрения.

В частности, по мнению Р. О. Халфиной, понятие участника правоотношения более узкое и конкретное, чем понятие субъекта права: в понятии субъекта права, в его традиционном понимании, сливаются две основные характеристики — возможность участвовать в различных правоотношениях и реальное участие в них (т.е. это понятие охватывает как потенциальные возможности, так и их реализацию)[26].

В соответствии же с другой точкой зрения, понятие «субъект права» значительно уже: оно призвано отразить лишь абстракт-

---

[25] См.: *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 116; *Марченко М. Н.* Проблемы теории государства и права : учебник. М., 2005. С. 645; Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 2796.

[26] См.: *Халфина Р. О.* Указ. соч. С. 114—115, 504—505.

ные возможности реализации прав и обязанностей, никак не затрагивая процесса их реализации. Так, В. С. Нерсесянц подчеркивал, что не следует смешивать абстрактного субъекта объективного права (абстрактного участника абстрактного правоотношения) и конкретного, индивидуально определенного субъекта права (участника конкретных правоотношений)[27]. В связи с этим под «субъектом права» в литературе предложено понимать «абстрактное лицо (физическое или юридическое), предусмотренное правовыми нормами, которое наделено определенным объемом абстрактных юридических прав и обязанностей»[28].

В теории права не только проводится различие между субъектом права и субъектом правоотношений, но и обосновывается механизм «перевода» или преобразования «абстрактного лица» — субъекта права в субъекта правоотношений, в которых реализуются его юридические права и обязанности[29].

Не прибегая к детальному анализу различных точек зрения по названной проблеме, отметим лишь главные объединяющие моменты в самом подходе к исследованию, которые не позволяют применять вышеприведенные положения для характеристики государства как субъекта конституционного права и конституционно-правовых отношений. Это, *во-первых*, рассмотрение проблемы соотношения субъекта права и субъекта правоотношений на примере личности, хотя порой авторы и делают оговорки относительно того, что всё сказанное распространяется и на других субъектов. Однако очевидно, что, к примеру, понятия «общий» и «индивидуальный» статус[30] для характеристики государства в рассматриваемом аспекте неприменимы. *Во-вторых*, все упомянутые авторы придерживаются узкого, цивилистического понимании правоотношений как конкретных правовых связей между конкретными участниками по типу «должник — кредитор», «истец—ответчик», хотя некоторые их них, внесшие наиболее весомый вклад в создание теории правоотношений

---

[27] См.: *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства : учебник. М., 1999.

[28] *Якимов А. Ю.* Статус субъекта права (теоретические вопросы // Государство и право. 2003. № 4. С. 6.

[29] См.: *Витрук Н. В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 186—187, 190—191; *Патюлин В. А.* Государство и личность в СССР. М., 1974. С. 198—199; *Ткаченко Ю. Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980. С. 96—97, 106—107, 112; *Якимов А. Ю.* Указ. соч. С. 7, 9.

[30] См.: *Витрук Н. В.* Указ соч. С. 186—187, 190—191.

(как, например, Р. О. Халфина), признают, что «создание теории правоотношений требует глубокого изучения этого сложного явления с более широких позиций, чем те, которые традиционно приняты в правовой науке»[31].

Классическая теория правоотношений в России разрабатывалась в 70—80-е годы, и сегодня она не в состоянии объяснить специфику Российского государства как субъекта конституционного права и правоотношений, раскрыть содержание его основополагающих конституционно-правовых связей с народом, обществом, человеком и гражданином. В самом деле, с позиций «узкого» понимания правоотношений, связывающего их возникновение с действием юридических фактов, невозможно, например, понять, с какого момента российское правовое государство должно выполнять свою конституционную обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ) или создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ).

Отразить одну из наиболее ярких особенностей конституционно-правовых отношений с участием государства — их «многоструктурность», «многослойность» позволяет концепция общих правоотношений. С одной стороны, это отношения в чистом виде (традиционные конкретные отношения, субъекты которых «определены путем поименной идивидуализации»)[32], с другой — это общие конституционные принципы, правовые состояния, отражающие сущностные черты Российского государства и общества, положения в нем человека и гражданина. Различные формы правового общения, взаимосвязи, взаимодействия Российского государства с иными субъектами (прежде всего, человеком и гражданином, народом, обществом) складываются в результате реализации конституционно-правовых норм разной степени определенности: нормы конкретно-регулирующего действия реализуются в конкретных правоотношениях, общерегулирующего — в общих.

Государство участвует в конституционно-правовых отношениях как непосредственно (выступая как система органов государ-

---

[31] *Халфина Р. О.* Указ. соч. С. 8.

[32] См.: *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 20—21; *Его же.* Особенности конституционных норм // Советское государство и право. 1979. № 4. С. 23; *Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 103.

ственной власти), так и тогда, когда от имени государства в правоотношения вступают органы государства, реализующие конституционно-правовую правосубъектность государства. В первом случае речь идет об участии государства в общих правоотношениях, а во втором — в конкретных. Поскольку в конституционно-правовых отношениях государство выступает как носитель государственного суверенитета, представляют государство в конкретных конституционно-правовых отношениях, реализуют его конституционно-правовую правосубъектность высшие органы власти и должностные лица, главным образом осуществляющие суверенные права государства и его функции. В деятельности этих органов проявляются верховенство и независимость как суверенные свойства государства и государственной власти, выражающие ее политико-правовую сущность (это, прежде всего, Президент РФ, а также Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Генеральный прокурор РФ).

Таким образом, в одних случаях Президент РФ и другие высшие органы государственной власти действуют как самостоятельные участники конституционно-правовых отношений — органы государства, (т.е. в этом случае участниками конституционно-правовых отношений является не государство в целом, а соответствующие органы), в других случаях, когда названные государственные органы реализуют суверенные права государства, они олицетворяют собой участие в правоотношениях самого государства.

Так, когда Президент РФ определяет основные направления его внешней и внутренней политики, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, он совершает конкретные действия для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, реализует иные суверенные права государства в соответствии с Конституцией РФ — *фактически имеет место участие в правоотношениях самого государства* (ст. 80, 83—90 Конституции РФ). Государство в лице Президента и иных высших органов власти вступает в конкретные конституционно-правовые отношения с человеком и гражданином, например, в связи с приемом в гражданство, его восстановлением и прекращением; в связи с награждением орденами, медалями, знаками отличия Российской Федерации, а также лишением государственных наград Российской Федерации; в связи с рассмотре-

нием предложений и жалоб, адресованных Президенту РФ, иным высшим органам государственной власти; в связи с назначением референдума РФ, всенародных обсуждений по наиболее важным вопросам государственного значения и т.д.[33]

Не умаляя значения конкретных конституционно-правовых отношений с участием Российского государства, следует подчеркнуть особую важность общих правоотношений (правовых состояний) между государством, народом, личностью. Несомненная ценность концепции общих правоотношений состоит прежде всего в том, что она позволяет конструктивно подойти к изучению механизма непосредственного (прямого) действия норм Конституции РФ (ст. 15), согласно которому с момента ее введения в действие все конституционные нормы должны жить, работать — реализовываться. Государство, его органы обязаны реализовывать положения Конституции независимо от наличия конкретизирующих правовых актов. Именно в этих правоотношениях, складывающихся в результате реализации конституционно-правовых норм (в первую очередь, норм Конституции), закрепляющих устои, сущностные черты российского общества и государства, государство в каждодневной деятельности в направлениях, в общей форме очерченных Конституцией (ст. 2, 3, 7, 8, 13—15), реализует свои обязанности в политической, социально-экономической, духовной сферах жизни общества.

В качестве примера общего правового отношения, правового состояния, в котором участвует государство как единое целое, в литературе чаще всего приводится правовая связь, правовое состояние гражданства. Но государство как единое целое, как система всех органов государственной власти вступает не только в правоотношения гражданства. Точно в таком же качестве государство выступает и в связи с реализацией основных (конституционных) прав, других элементов основ правового положения человека и гражданина (гл. 2 Конституции РФ), общих норм-принципов, закрепляющих основополагающие черты государства (Российская Федерация (Россия), — правовое, демократическое, социальное, светское государство и др. (гл. 1 Конституции), норм, определяющих важнейшие способы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (см. ст. 45—46 Конституции РФ) и т.д. В приведенных примерах с

[33] См. подробнее: *Бутусова Н. В.* Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений : вопросы теории. С. 147—181.

момента закрепления и введения в действие соответствующих норм Конституции между Российским государством и каждым человеком и гражданином, народом, обществом возникают длящиеся правовые связи, правовые состояния (общие правоотношения). Решающая роль общих правоотношений обусловлена тем, что в них в наиболее общей форме выражается суверенитет народа, проявляются сущностные черты Российского государства и правовой статус человека и гражданина в Российской Федерации, а также в том, что именно они и создают необходимую основу для реализации прав и обязанностей различных субъектов правоотношений с участием государства в конкретных правоотношениях.

Для обеспечения непосредственного действия норм, закрепляющих конституционные права и свободы человека и гражданина (ст. 18), чрезвычайно важна предусмотренная этими нормами гарантирующая деятельность государства по созданию условий личной безопасности, индивидуальной свободы, осуществлению политической свободы, развитию предпринимательской инициативы, системы образования, здравоохранения, социального обеспечения и т.д. Именно эта деятельность государства создает, в частности, условия для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в конкретных правоотношениях. Более того, успех реализации прав и обязанностей на уровне конкретных правоотношений зависит от того, насколько полно реализуются права и обязанности участников общего правоотношения. Практика реализации конституционных прав личности подтверждает то, что отсутствие должной гарантирующей деятельности государства, иными словами, — ненадлежащая реализация государством его обязанностей на уровне общих правоотношений, препятствует реализации ряда основных (конституционных) прав граждан в конкретных правоотношениях.

Поскольку для возникновения общих правоотношений не требуется юридических фактов (они возникают непосредственно из закона и прекращают свое существование лишь тогда, когда соответствующий закон отменяется)[34], *нет необходимости и в каком-либо механизме «перевода» Российского государства из субъек-*

[34] Хотя, разумеется, общие правоотношения между государством и конкретным индивидом, например, могут прекращаться и в силу фактических обстоятельств, характерных для конкретных правоотношений (смерть, выход из гражданства РФ, выезд иностранного гражданина за пределы границ нашего государства и др.).

та конституционного права в субъекта конституционно-правовых отношений: оно одновременно существует и выступает и в том, и другом качестве. В литературе предложено ввести понятия субъектов конституционно-правовых отношений «в широком» и в «узком» смысле слова[35]: в первом случае речь должна идти о государстве — участнике общих правоотношений, а во втором — о конкретных правоотношениях, которые складываются лишь при наступлении соответствующих юридических фактов. Но учитывая основополагающее значение именно общих правоотношений как основного средства реализации конституционных прав и обязанностей Российского государства, можно говорить о том, что нахождение в постоянных, длящихся правовых связях с народом, обществом, человеком и гражданином является *важнейшей качественной характеристикой и свойством государства — субъекта конституционного права.* Именно в этих взаимоотношениях Российское государство раскрывает свои основные качественные характеристики как демократического, федеративного, правового, социального и светского (ст. 1, 5, 7, 13, 14 Конституции РФ). С другой стороны, государство как субъект права является необходимым элементом состава конституционно-правовых отношений.

Диалектическая взаимосвязь качеств и свойств государства как субъекта конституционного права и правоотношений проявляется и при рассмотрении государства в иных правовых аспектах. В частности, для изучения конституционно-правового статуса Российского государства как субъекта права и правоотношений представляет интерес характеристика субъекта права как «правового лица» или «юридической личности».

Понятие лица в юридическом смысле не совпадает с понятием человека, индивида, и к правовым лицам относятся юридические лица, различные организации. Современное правовое государство, на наш взгляд, в полной мере обладает качествами (признаками) правового лица. К числу последних в литературе, в частности, относят: свойства обособленности, автономности лица; возможность его идентификации; способность обладать волей и быть ее носителем; способность проявлять себя в качестве участника, стороны социальных отношений и связей[36].

---

[35] См.: *Бурцев А. А.* Система субъектов конституционно-правовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12—13.

[36] См.: *Архипов С. И.* Субъект права в центре правовой системы // Государство и право. 2005. № 7. С. 14—15.

Российское государство как правовое лицо, будучи субъектом конституционного права, в общественной жизни проявляет себя и как участник, сторона, элемент состава конституционно-правовых отношений. Выступая в этом качестве, государство представляет собой ответственный субъект, который не может «произвольно отказаться от своей правовой роли, снять «правовую маску», он «обязывается правом исполнять свои функции участника правоотношений»[37], независимо от воли и желания конкретных личностей, составляющих властвующую элиту, или персональный состав органов государственной власти, персонифицирующих и представляющих государство во взаимоотношениях с обществом, народом, человеком и гражданином.

Конституционно-правовая ответственность государства по юридической природе представляет собой общее правоотношение (правовое состояние), т. е. постоянные, длящиеся правовые связи между государством и обществом, народом, каждым человеком и гражданином в Российской Федерации. К сожалению, реальные конституционно-правовые отношения с участием Российского государства пока не позволяют определить его ответственность в единстве позитивного и ретроспективного аспектов как уже достигнутое состояние. Однако для перевода этой проблемы из области желаемого в действительность необходима не только политическая воля «верхов», но, прежде всего, всестороннее теоретическое обоснование роли и содержания конституционно-правовой ответственности государства как субъекта конституционно-правовых отношений.

Ответственное состояние государства по отношению к человеку и гражданину означает, что высшие органы государственной власти (и в первую очередь Президент РФ как гарант прав и свобод человека и гражданина), представляющие государство как участника конституционно-правовых отношений, обеспечивают такое функционирование всей системы органов власти, когда она способна предотвращать массовые нарушения прав человека, а в каждом конкретном случае — нарушения прав индивида, гарантировать их максимально полное восстановление. Иными словами, именно превентивная и восстановительная функции ответственности государства по отношению к индивиду играют первостепенную роль, определяя основное содержание ответственного состояния государства как субъекта конституционно-правовых отношений. В связи с этим Российское государство обязано со-

[37] См.: *Архипов С. И.* Субъект права в центре правовой системы // Государство и право. С. 15.

здать действенный механизм предотвращения нарушений прав человека и гражданина, тем более недопущения ситуаций, когда такие нарушения приобретают массовый характер.

Ответственность государства перед народом состоит, в частности, в том, чтобы устранять политические, экономические и другие условия, превращающие народ в толпу, когда он утрачивает качества политического субъекта, субъекта властвования. Государство как субъект социального управления призвано обеспечить оптимальное управленческое воздействие на отношения, складывающиеся в различных сферах жизни общества, выполняя задачи, составляющие содержание регулятивной стороны ответственности государства по отношению к народу. Речь идет о наиболее полной реализации экономической, политической, социальной, идеологической и иных основных функций государства. Более того, глобальные проблемы современности подготовили новую почву под усиление роли государства, его места в жизни планетарного сообщества людей. Государство превращается в один из сложных субъектов цивилизации, несущих основную ответственность за ее сохранение и развитие.

В связи с этим перед российской правовой наукой, и прежде всего наукой конституционного права, стоит ответственная задача — разработать теоретическую основу для правового фундамента новой модели развития общества государства, определить черты «устойчивой государственности» России. Как следует из Обращения российских ученых к Международному научному сообществу, эта правовая теория должна быть составной частью научно корректной и обоснованной теории устойчивого развития общества, созданной «под самую высокую общечеловеческую цель» — сохранение земной цивилизации. Разработку же теории устойчивого развития общества и государства, по мнению ведущих российских ученых, следует признать приоритетом номер один для всей современной науки[38].

Иван Александрович Галаган, обладая даром научного предвидения, еще в 70-е годы прошлого столетия понимал и доказывал особую актуальность исследования государства как субъекта правовых отношений. Хотя он не оставил научных трудов, непосредственно посвященных данной проблеме, его имя по праву должно быть названо в числе государствоведов, внесших свой вклад в развитие теории современного государства.

---

[38] См.: Обращение российских ученых к Международному научному сообществу // Парламентская газета. 2003. 26 нояб.

М. В. КАРАСЁВА
доктор юридических наук, профессор
Воронежский государственный университет

ВСПОМИНАЯ ИВАНА АЛЕКСАНДРОВИЧА ГАЛАГАНА

Иван Александрович Галаган был моим учителем, а потом — коллегой на юридическом факультете Воронежского государственного университета. Говорить о нем можно много, ибо Иван Александрович был человеком ярким, с оригинальным мышлением, многими достоинствами и недостатками.

Впервые я познакомилась с Иваном Александровичем в 1978 году, когда перешла на 5-й курс юридического факультета нашего университета. Он читал курс «Проблемы теории государства и права». Его лекции меня поразили, и я не пропустила ни одной. Иван Александрович говорил о правовых понятиях и категориях ярко, просто и доступно. Он никогда не пользовался никакими конспектами, но нередко брал мел и схематично изображал на доске суть различных правовых категорий. Никогда не забуду, как доступно и наглядно он объяснил, что составляет содержание правоотношения. Иван Александрович подошел к доске, взял мел, нарисовал прямую линию, на концах которой поставил буквы А и Б. Потом пояснил: в науке различают юридическое и материальное содержание правоотношения. Юридическое содержание, — пояснил он, — это права и обязанности сторон правоотношения, определенные в нормативных правовых актах. И поставил крестики под буквами А и Б, которыми обозначил стороны правоотношения. А материальное содержание, — продолжал Иван Александрович, — это поведение сторон правоотношения, т.е. это то, что находится посередине. При этом он поставил крестик на середине прямой линии, связывающей стороны правоотношения.

© Карасёва М. В., 2010

Сегодня, когда я читаю лекции по Общей части финансового права, я часто ловлю себя на мысли об этой лекции Ивана Александровича и использую его методологию, пояснения содержания финансового правоотношения.

Иван Александрович был человеком нетипичным. В советское время, когда жизнь каждого человека была зарегулирована, «просвечена и просмотрена», Иван Александрович позволял себе «нетрадиционное мышление». В те годы на это не каждый мог отважиться.

Помню, в 1984 году по всей стране по инициативе КПСС производилась так называемая в народе «партийная зачистка». На нашем факультете была создана партийная комиссия, в задачу которой входило собеседование с каждым членом партии на предмет «партийной лояльности». Я, как и другие члены партии, стояла в коридоре факультета и ожидала своей очереди на собеседование. Все улыбались, как бы невзначай тихо переговаривались и заметно нервничали. В какой-то момент к нам подошел Иван Александрович. Он был в расстегнутом пальто с незажженной сигаретой в руке. Было видно, что он тоже нервничает. Вдруг он повернулся, поправил характерным жестом прямые, седые волосы и, как-то скривившись, произнес: «Как всё это неприятно и унизительно...». Его все услышали и замолчали...

Когда я сегодня думаю об Иване Александровиче Галагане, я понимаю, что он был талантливым ученым, но не был человеком, ограниченным наукой и своей работой. Он был шире этого: любил охоту, хорошие книги, интересную компанию...

Как-то в разговоре со мной он сказал, что его любимым писателем является Э. Хемингуэй. И я, только что прочитав в «Иностранной литературе» новый роман Д. Олдриджа «Последний взгляд», посоветовала его ему прочесть, пояснив, что это роман о сложной дружбе двух писателей Э. Хемингуэя и С. Фицджеральда. Не прошло и месяца, как Иван Александрович подошел ко мне и сказал: «Маришка, спасибо тебе за роман, я прочел и нахожусь под впечатлением. Всё время размышляю о них...». Потом еще не раз я ему давала интересные книги, он мне рассказывал о прочитанном. С ним было интересно беседовать...

Однажды, в сложный период моей молодости, Иван Александрович, зная мои проблемы, как-то сказал: «Твое спасение в работе», и еще: «Надо четко знать, чего ты хочешь, и к этому идти». Его слова я запомнила и всё время им следую.

Ю. Н. СТАРИЛОВ
доктор юридических наук, профессор
Воронежский государственный университет

ИВАН АЛЕКСАНДРОВИЧ ГАЛАГАН — ВЫДАЮЩИЙСЯ УЧЕНЫЙ-ЮРИСТ И ТАЛАНТЛИВЫЙ ПЕДАГОГ С ДУШОЙ ПОЭТА

Когда вспоминаешь профессора И. А. Галагана, то моментально в сознании всплывают слова: «талантливый педагог», «мощный ученый», «мыслитель», «интересный рассказчик», «поэт», «добрый», «простой». Это человек, который заставил большую армию советских и позднее российских исследователей непременно цитировать его научные труды.

Именно так и есть. Практически всякому исследователю проблем административной ответственности нравятся точные, лаконичные и объемные, грамотные и понятные определения тех или иных понятий, сформулированных И. А. Галаганом в научных трудах. В его книге «Административная ответственность в СССР (государственное и материальноправовое исследование)»[1] (1970 год) можно насчитать 13 определений лишь самых важных анализируемых в работе понятий и институтов, не считая десятков других определений менее значимых категорий, встречающихся в книге при рассмотрении автором вопросов административной ответственности. Книга И. А. Галагана «Административная ответственность в СССР: процессуальное

[1] См.: *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материальноправовое исследование). Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. С. 39, 41, 48—49, 98, 117, 142, 162—163, 170—171, 203, 230.

© Старилов Ю. Н., 2010

регулирование» (1976 год)[2] также содержит большое количество определений как крупных, самых важных, понятий, так и дефиниции категорий, которые исследовались И. А. Галаганом в комплексе с основной тематикой работы.

Вряд ли в настоящей работе можно и нужно детально анализировать указанные две книги И. А. Галагана. Оценка этих трудов остается неизменной на протяжении всех последующих лет. Эти сочинения автора вошли в сокровищницу правовой мысли нашей страны. Авторитет автора незыблем. Его научные труды были признаны научным сообществом, положения работ постоянно цитировались, на них ссылаются ученые и сегодня, его идеи обсуждались на конференциях и просто в сочинениях других авторов. Это сейчас, когда содержание его трудов многократно и повсеместно в стране изучено многочисленными исследователями материальных и процессуальных проблем административной ответственности и когда есть ясность в логике рассмотрения всех этих вопросов, в какой-то мере легко представлять себе данные вопросы. Однако в те далекие 70-е годы прошлого столетия отмеченные работы И. А. Галагана по праву назывались одними из лучших в советской теории административно-деликтных правоотношений.

И. А. Галаган творчески переработал фактически все научные труды работавших то время ученых в стране (и известных, и начинающих). В его книгах — вся полноценная и удивительно объемная информация об анализируемых проблемах административной ответственности. Научные положения и идеи автора нашли свое выражение в нормах формирующегося в те годы в СССР законодательства об административных правонарушениях (сначала Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, а затем Кодекса РСФСР об административных правонарушениях).

Тринадцать лет назад, 13 февраля 1997 г., не стало крупного российского ученого, талантливого исследователя, удивительно остроумного, широкого по своим взглядам и миропониманию человека, глубокого аналитика, профессора, доктора юридических наук, заведующего кафедрой теории государства и права Воронежского государственного университета *Ивана Алек-*

---

[2] См.: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. С. 30—31, 53, 67, 70, 172, 184—195, 191—194.

сандровича Галагана. Имя профессора И. А. Галагана прочно укоренилось в сознании нескольких поколений ученых-юристов.

У меня в руках авторефераты докторской и кандидатской диссертаций Л. Л. Попова (соответственно 1965 и 1977 годов), кандидатских диссертаций И. И. Веремеенко (1970 год), В. Л. Зеленько (1970 год), М. Я. Масленникова (1974 год) и других авторов 60—70-х годов XIX века. Большинство из этих рефератов — с дарственной надписью авторов И. А. Галагану. Во многих из них в соответствующем разделе о теоретической разработанности научно-практической исследуемой проблемы И. А. Галаган упоминается всегда.

Сейчас трудно представить и понять, почему И. А. Галаган — известнейший в стране ученый-административист, подготовивший крупные работы по проблемам административного права, на протяжении всей работы в Воронежском государственном университете заведовал кафедрой теории и истории государства и права и не представлял на юридическом факультете соответствующее подразделение, то есть кафедру административного права. Очевидно, на это были свои причины различного характера. Немаловажной являлась и «неразвитость» (в определенном смысле «*нормативная неполноценность*») самого административного права, которое и не претендовало в ту пору на роль дисциплины, из-за которой можно было бы создать отдельную кафедру. Думается, именно данный факт не способствовал подготовке талантливым ученым новых крупных научных трудов по различным проблемам, как в то время говорили, советского административного права. Может быть, именно поэтому И. А. Галаганом не была сформирована, как модно говорить сегодня, и своя школа ученых-административистов Воронежского государственного университета. Однако и без этих формальных заслуг имя И. А. Галагана прочно, авторитетно и навсегда вошло в историю юридического факультета университета. Мы гордимся, что такой исследователь трудился на нашем факультете. Разносторонность научного кругозора, современность мировоззрения, высокий уровень правовой культуры, удивительная образованность И. А. Галагана позволяли ему инициировать разнообразные и полезные идеи по общей теории государства и права, умело и увлекательно для студентов читать лекции по курсу «Проблемы теории государства и права».

Всё время моего знакомства, общения и дружбы с Иваном Александровичем, начиная с первого курса юридического фа-

культета, он работал заведующим *кафедрой теории и истории государства и права*. Будучи студентом юридического факультета Воронежского государственного университета, со второго курса и до конца учебы я занимался организацией научной студенческой работы, являлся председателем научного студенческого общества факультета. Именно с начала второго курса (осень 1983 года) сама кафедра теории и истории государства и права стала для меня дружественной, я бы сказал даже родной. Всю организационную работу я осуществлял в помещении этой кафедры; там получал поддержку, советы и помощь от всех преподавателей этой кафедры. С середины 90-х годов состав этой кафедры изменился. С одной стороны, появились другие преподаватели. С другой стороны, к сожалению, некоторых уже нет в живых: погиб профессор *Михаил Григорьевич Коротких*, умер доцент *Алексей Платонович Глебов*. Оба были талантливыми учеными, много сделавшими для развития теории и истории государства и права.

Определяющим моментом добрых взаимоотношений между мною и преподавателями кафедры теории и истории государства и права было то, что научным руководителем студенческого научного общества, то есть моим непосредственным начальником и одновременно человеком, к которому можно было обратиться за помощью в решении возникающих проблем, был доцент этой кафедры *Виталий Владимирович Ячевский* (в настоящее время профессор В. В. Ячевский заведует этой кафедрой). Фактически каждый день я заходил на кафедру теории и истории государства и права по различным поводам и с разными целями: с кем-то разговаривал, о чем-то просил, ждал совета. Поэтому весьма частыми стали и встречи с профессором И. А. Галаганом; разговаривали на разные темы, я вслушивался в сказанное профессором, прислушивался к его мнению, дорожил самой возможностью общаться с ним, гордился этим. Я был свидетелем многочисленных встреч профессора как со студентами нашего факультета, так и с его коллегами, друзьями, практиками, знакомыми. Друзья и коллеги Ивана Александровича, работавшие на находившихся по соседству других кафедрах (особенно с кафедры уголовного права и криминологии) охотно приходили к нему на кафедру *покурить* и, конечно, одновременно что-то обсудить, поговорить, рассказать о новостях.

У заведующих кафедрами факультета в те времена не было отдельных кабинетов. Иван Александрович, как и другие за-

ведующие, имел лишь свой отдельный стол и собственный стул. Мои добрые отношения с кафедрой постепенно перерастали в дружбу. Иногда даже и мне разрешалось покурить в обществе И. А. Галагана и присутствующих преподавателей (позднее, в мои аспирантские годы, таких дозволений уже не требовалось). Будучи свидетелем их разговоров, я становился обладателем какой-то информации о жизни преподавателей и самого факультета, я лучше узнавал характер моих учителей, многое об их жизни, научных устремлениях, планах. То есть я был в курсе того, о чем остальные студенты не могли и догадываться.

Каждый, кто знал Ивана Александровича, помнит, что он часто «на ходу», быстро, в зависимости от складывающейся ситуации, обсуждаемого вопроса или просто «по дружбе» сочинял небольшие четверостишия, которые содержали в себе как точные оценки ситуации, так и талантливо («к месту») собранные в предложения строки. Эти его рифмованные рассуждения всегда вызывали радостные эмоции присутствующих, смех и дальнейшие дискуссии. Стихи рождались у него порой моментально; трудно было понять, как человек в такой творческой форме мог быстро реагировать на развивающуюся в аудитории ситуацию. Случались и так называемые «поэтические диалоги» между И. А. Галаганом и его коллегами, которым он адресовал свои четверостишия. Об этом писал, например, в своих воспоминаниях профессор В. Ф. Зудин[3].

К пятому курсу юридического факультета благодарная судьба фактически дала мне возможность очень часто видеться и общаться с профессором И. А. Галаганом; думаю, что это была уже в известном смысле дружба (конечно, в формате представлений о дружбе между студентом и учителем-профессором). В ноябре 1985 года на пятом курсе мы — студенты — сдавали И. А. Галагану экзамен по учебному курсу «Проблемы теории государства и права». Не сильное, но все же уныние и определенное душевное неспокойствие принесла мне встреча с профессором И. А. Галаганом на этом экзамене. Я находился в уверенности, что твердо знаю предмет на «отлично», плюс к этому — «такое знакомство» с профессором, ведь «курили вместе!» на кафедре. Самой высокой оценки в таких условиях трудно было

[3] *Зудин В.* По дорогам жизни : мемуарные записки. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. С. 163—164.

не получить; мне казалось, что в таких «стартовых условиях» «отлично» можно получить даже за молчание! Однако Иван Александрович был в этот день «не в духе», чем-то разочарован или кем-то разволнован. Он практически всем студентам моей группы по очереди «ставил» оценки «неудовлетворительно», несмотря на то, отвечал ли студент внятно, молчал или даже цитировал какие-то определения. Я насторожился, но после некоторых раздумий решил зайти в аудиторию и попытаться сдать экзамен. Наивный, я полагал, что уж мне-то профессор непременно поставит приличную оценку. Но я просчитался. Иван Александрович выслушал мой ответ, при этом смотрел на меня непривычно строго, нахмурился, усмехнулся после моих заключительных слов и сказал: «Ничего ты, малыш, не знаешь! Иди, учи!». Угрюмый и раздосадованный, я покинул аудиторию. Затем в этот же день, уже на кафедре, как ни в чем не бывало, профессор И. А. Галаган о чем-то со мною говорил, что-то советовал, интересовался моими планами о научной деятельности. Я же полагал, что как можно говорить о научных планах, если даже при сдаче ему экзамена появилась проблема. Помнится, еще целых две недели наша группа ходила к профессору на пересдачу данного экзамена (в те замечательные годы невозможно было себе даже представить, чтобы студентам разрешали пересдавать экзамен в течение всего следующего семестра или им предоставлялась бы возможность пять раз сдавать экзамен комиссии, как это практикуется сегодня). Со второй попытки и я получил желанную «пятерку» по «Проблемам теории государства и права» у профессора И. А. Галагана.

Иван Александрович многократно на протяжении двух лет говорил мне о возможности поступления в аспирантуру под его научное руководство, то есть на кафедру теории и истории государства и права. Такое же предложение я получил незадолго до окончания учебы и от профессора *Виктора Степановича Основина*. После некоторых раздумий выбрал кафедру государственного права и советского строительства (так она называлась в то время). Если мне сейчас задать вопрос, почему мой выбор пал на эту кафедру и на перспективу заниматься исследованиями проблем административного права, то я вразумительно вряд ли отвечу. Просто не знаю. Так получилось. То есть нет никаких особых аргументов и специальных рассуждений в пользу данного решения. И. А. Галагану я, конечно, сообщил о своем решении. Он его одобрил. Профессор И. А. Галаган все-

гда на протяжении всего времени интересовался моими исследованиями, делал какие-то в присущей ему лирическо-юмористической форме комментарии к моим решениям, предложениям или выводам, но непременно всегда искренне желал успехов и удачи.

Два случая из жизни. Один из них связан с обсуждением на кафедре государственного и административного права моей докторской диссертации в январе 1996 г. На этом заседании присутствовал и И. А. Галаган, который, прочитав диссертацию и в основном одобрив ее содержание, сделал замечания, рекомендовал улучшить отдельные положения и внести в работу полезные дополнения. При этом он сказал, что нужно дождаться издания книги по теме диссертации, а потом уже планировать саму защиту. В это время моя монография находилась в издательстве Воронежского государственного университета и должна была вскоре выйти из печати. Буквально за полчаса до отъезда на защиту моей докторской диссертации в Саратовской государственной академии права в конце апреля 1996 года я по просьбе И. А. Галагана заехал к нему домой. Он болел. Просил меня передать что-то своим родственникам в Саратове. Здесь же в его квартире я вручил ему уже опубликованную монографию по теме моей докторской диссертации. Получилась достаточно объемная книга. Он принял книгу, потряс ее и сказал, что теперь мне бояться в Саратове нечего. Он сказал, конечно, в свойственных ему манерных тонах и в рамках характерных терминов. Но смысл произнесенных слов понять было чрезвычайно легко. И в тот момент, несмотря на серьезные волнения и разумные сомнения перед защитой докторской диссертации, я решил, что его напутствия — добрый знак, и результат творческой затеи с защитой диссертации будет положительным. Так оно и вышло. Кстати, Иван Александрович являлся в те годы членом диссертационного совета в Саратовской государственной академии права, но на заседания диссертационного совета с годами ездить перестал.

Второй случай произошел немного позднее, осенью 1996 года. Тогда мы часто встречались с Иваном Александровичем в одном из учебных корпусов университета, где одновременно проводили занятия со студентами, он — с пятикурсниками, а я — с второкурсниками. В перерывах между лекциями или сразу же после занятий И. А. Галагана трудно было увидеть одного: с ним рядом постоянно находился кто-то из студентов или из

коллег, а также просто из друзей, знакомых. Он часто по-отечески и ласково адресовал кому-то свое любимое слово «малыш». Однажды при нашей встрече в коридоре он, закуривая свою сигарету и с какой-то высокой значимостью произносимого, сказал сопровождающему его лицу: «Вот смотри: этот малыш – уже доктор». Не хотелось, конечно, ощущать себя «малышом», но идея вступать в дискуссию по этому «ненаучному поводу» с человеком, который, как я твердо знаю, желал мне всегда только благополучия, добра и всяческих успехов, в голову мне не приходила.

Может быть, было бы правильным в названии статей-воспоминаний об И. А. Галагане обязательно использовать его любимые научные категории «административная ответственность», «производство по делам об административных правонарушениях» и прочие термины, получившие детальную проработку в его трудах. Ведь именно работы по данной проблематике принесла ему всесоюзную известность в 70-е годы XX столетия. Удивительно, но, будучи студентом и аспирантом юридического факультета Воронежского государственного университета и позднее, я, как, впрочем, и многие другие не часто слышали от И. А. Галагана рассказы и мнения об этих работах, а также об отзывах на них его коллег. Как-то в большей мере И. А. Галаган концентрировался в научных дискуссиях и простых беседах на проблемах общей теории государства и права.

После публикации своей первой крупной работы «Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование)» в 1970 году И. А. Галаган начал готовиться к защите докторской диссертации на тему «Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву»[4]. Данный научный труд, вышедший из-под пера талантливого ученого-юриста, стал работой, постоянно цитируемой многочисленными авторами, занятыми научным поиском в сфере административно-деликтных правоотношений вообще, а административной ответственности – в частности. Вряд ли и в настоящее время встретится какое-нибудь исследование, посвященное вопросу административной ответственности, автор которого не вспомнил и не процитировал бы работу И. А. Галагана. Очевидно, что основные концептуальные и стратегически

[4] См.: *Галаган И. А.* Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1971.

значимые теоретико-прикладные «формулы» по административной ответственности, созданные И. А. Галаганом, актуальны и сегодня; его труды анализируют, на него ссылаются при исследовании многих административно-правовых проблем, его идеи актуализируются и признаются весьма важными и полезными.

Тридцать девять лет назад уже тогда широко известный в Советском Союзе ученый-административист Иван Александрович Галаган написал докторскую диссертацию, опубликовал автореферат своей работы по специальности № 12.711 — государственное право и административное право, а 25 октября 1971 года успешно защитил докторскую диссертацию во Всесоюзном институте советского законодательства Министерства юстиции СССР. Следует отметить, что И. А. Галаган защитил докторскую диссертацию по советским меркам в очень молодом возрасте, ему был 41 год.

Если даже бегло и не очень внимательно проанализировать современные научные работы (статьи, книги, диссертации) по теме административной ответственности, административному процессу и производству по делам об административных правонарушениях, то всегда можно увидеть хотя бы в общих чертах установленный в сочинениях И. А. Галагана стандарт подхода, логику развертывания научного материала по более узким и точным темам и подходам современных авторов.

Посмотрим на основные параметры концепции административной ответственности, созданной И. А. Галаганом. Первая глава его диссертации называется «Понятие административной ответственности», вторая глава — «Управленческая сущность административной ответственности», третья глава — «Основания, виды и меры административной ответственности», четвертая глава — «Процессуальные проблемы административной ответственности».

Теоретическая разработанность И. А. Галаганом проблем административной ответственности настолько глубока, что даже в современных исследованиях очевидно ее влияние как на постановку отраслевой проблемы, так и на характер исследования.

И. А. Галаган начинал рассматривать вопрос с поиска определения понятия административной ответственности: «Применение в установленном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами административных взысканий, сформулированных в санкциях административно-правовых норм, к виновным в совершении административных проступков, содержащих государственное и общественное осуждение, порица-

ние их личности и противоправного деяния, выражающееся в отрицательных для них последствиях, которые они обязаны исполнить, и преследующее цели их наказания, исправления и перевоспитания, а также для охраны общественных отношений в сфере советского государственного управления»[5]. Если попытаться внимательно проанализировать множество определений административной ответственности, сделанных учеными за все прошедшие 39 лет с момента написания И. А. Галаганом диссертации по данной теме, то можно уверенно констатировать, что данные определения будут весьма и весьма похожи. В определении И. А. Галагана выражена сущность административной ответственности, основанная на реальном законодательстве; институт административной ответственности как система материальных и процессуальных норм обеспечивает применение к виновным лицам, совершившим административные правонарушения, административных наказаний (или, как раньше было установлено в законе, административных взысканий).

После опубликования двух книг об административной ответственности И. А. Галаган уже редко обращался в своих трудах к данной проблематике. Если и обращался к краткому анализу административного принуждения и административной ответственности, то часто в названии статьи указывал термин «методологический»[6], то есть такой подход обязывал автора к указанию на самые основные проблемы исследуемой тематики. Например, в 1989 году им опубликована статья, в которой юридическая ответственность изучается им как правовой институт, представляющий собой систему материально-правовых и процессуальных норм, регулирующих общественные отношения в сфере борьбы с правонарушениями средствами и мерами, которые предусмотрены в штрафных санкциях правовых норм[7]. Особое внимание автор обращал на неразработанность в специальной

---

[5] *Галаган И. А.* Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву. С. 10.

[6] См., например: *Галаган И. А., Серегина В. В.* К методологии исследования проблемы государственного принуждения по советскому праву // XXVI Съезд КПСС и актуальные проблемы советской юридической науки и практики. Саратов, 1982. С. 84—90.

[7] См.: *Галаган И. А.* Методологические проблемы общей теории юридической ответственности по советскому праву // Уголовная ответственность : проблемы содержания, установления, реализации : межвуз. сб. науч. тр. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1989. С. 15.

литературе проблемы *принципов осуществления юридической ответственности.* При этом он подразделял принципы юридической ответственности на *материально-правовые* и *процедурно-процессуальные*[8]. И. А. Галаган весьма критически относился к достаточно *популярной* как в те годы, так и в настоящее время проблеме так называемой *позитивной* юридической ответственности. Он считал, что к анализу данной проблемы «вообще неприменим правовой инструментарий — такие категории, как правоотношение, юридические факты, нормативные и фактические основания возникновения, правовое регулирование в целом и методы его осуществления и т.д. Единственно, что бесспорно в таком понимании ответственности, так это то, что она основывается на психолого-интеллектуальной убежденности осуществлять свой долг, свои обязанности. Но эта убежденность еще не делает такого рода «ответственность» юридической ответственностью, подлинно правовой категорией»[9].

Основные научные труды И. А. Галагана настолько были им продуманы с точки зрения главных требований к диссертациям или ключевым сочинениям, что, перечитывая их, постоянно ловишь себя на мысли, что писал эти работы человек очень одаренный, вдумчивый, инициативный в построении научных концепций, логически завершающий этапные рассуждения по теме, формулирующий четко и грамотно идеи, положения, рекомендации. Например, отсутствующие в советские годы законодательные акты об административном процессе не помешали И. А. Галагану подготовить концепцию административно-процессуальной теории. Иван Александрович говорил, что «писал в основном не о том, что есть, а о том, что должно быть. В этом заключается прогностическая функция науки. Кстати, такого рода идею я вполне разделял, когда писал книгу, надеясь тем самым подтолкнуть законодателя на совершенствование режима процессуального регулирования административной ответственности. Каково же было мое удивление, когда в принятом Верховным Советом РСФСР 20 июня 1984 года Кодексе об административных правонарушениях были воспроизведе-

---

[8] См.: *Галаган И. А.* Методологические проблемы общей теории юридической ответственности по советскому праву // Уголовная ответственность : проблемы содержания, установления, реализации : межвуз. сб. науч. тр. С. 17.

[9] Там же. С. 20.

ны многие положения моих работ, особенно процессуального характера!»[10].

И. А. Галаган, по его же словам, считал в 90-е годы прошлого столетия себя и профессора Л. Д. Кокорева «последними могиканами» «того самого состава преподавателей, с которых юридический факультет, возрожденный вновь в ВГУ в 1958 году, собственно, и начинался, став ныне крупнейшим подразделением университета»[11].

Более 20 лет И. А. Галаган являлся руководителем методологического семинара юридического факультета ВГУ. По его словам, «этот семинар стал поистине творческой лабораторией факультета, на котором обсуждались проблемы, лежавшие в основе диссертационных исследований моих коллег. И, бывало, спорили до хрипоты... Это была хорошая, творческая школа проверки идей, взглядов, научной компетенции и позиций»[12].

Иван Александрович жил в эпоху, когда советские издательства работали с рукописью годами. Конечно, авторский материал устаревал, была неопределенность, всё это разочаровывало, иногда приводило и к сложным ситуациям. В начале 60-х годов прошлого столетия И. А. Галаган заключил договор с одним московским издательством и отослал туда рукопись книги по процессуальным проблемам. «Книга писалась трудно. Не раз я ее переделывал в соответствии с замечаниями рецензентов. Переписка с издательством затянулась на несколько лет и продолжалась, пока в этом же издательстве не вышла в свет книга московского автора по сходной проблематике. К своему изумлению, в ней я обнаружил целые фрагменты, дословно повторявшие положения моей рукописи. Это был неприкрытый плагиат»[13].

Однако плагиат случается и в *новейшие времена*. Если позволительно коротко отвлечься от темы статьи, то приведу и свой пример. Он тоже из административного права, а именно из темы «государственная служба». Как известно, подготовка и

---

[10] *Галаган И. А.* Несколько страниц воспоминаний // Служенье Истине : научное наследие Л. Д. Кокорева : сб. статей. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1997. С. 17.

[11] Там же. С. 13.

[12] Там же. С. 16.

[13] Там же. С. 15.

публикация изданий, в которых фактически переписываются многие положения из работ других авторов и выдаются за собственные научные достижения, не содействуют конструктивному развитию института государственной службы. Примером может служить вышедшая в 2003 году книга Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявского «Служебное право»[14]. Авторы книги большое количество раз ссылаются на вышедший в 1996 г. учебник Ю. Н. Старилова[15]. Однако весьма удручающим фактом является «методика» цитирования. Можно без труда увидеть, что «цитирование» превращается на многих страницах издания в сплошной плагиат. Приведем лишь несколько примеров. Авторы дают формулировку понятия «государственный служащий». При этом они пишут: «Совокупность упомянутых признаков позволяет сформулировать следующее определение. Государственным служащим является...». Далее следует формулировка, взятая из учебника Ю. Н. Старилова и повторяющая его дословно[16], хотя Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский делают ссылку на другого автора, но не берут в кавычки цитату из его книги. Формальное переписывание привело к тому, что даже приведенные слова «совокупность упомянутых признаков позволяет сформулировать следующее определение» взяты без изменения из текста книги Ю. Н. Старилова.

Следующие положения, которые достойны критики, относятся к институту аттестации государственных служащих. Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский пишут об аттестации на с. 227—236 своей книги. Вначале они говорят: «Рассмотрим некоторые определения, принадлежащие Ю. Н. Старилову» и при этом делают ссылку на его книгу. Но затем на протяжении многих страниц переписывают текст из книги Ю. Н. Старилова, не ссылаясь на него. Даже сноска[17], которую они указывают в своей работе, взята из книги Ю. Н. Старилова[18] без какого-либо изменения. Таким образом, складывается впечатление, что именно Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский глубоко исследовали эту проблему и пришли к выводам, которые они, в сущности, и не сделали.

---

[14] См.: *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Служебное право : учеб. для юридических вузов. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003.

[15] См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право : учеб. М. : БЕК, 1996.

[16] Там же. С. 316—317.

[17] См.: *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Служебное право. С. 229.

[18] Ср.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право. С. 398.

Даже невнимательный читатель при беглом прочтении и сравнении многих страниц двух книг может удостовериться в том, что десятки страниц текста, содержащегося в книге Ю. Н. Старилова[19], *дословно* воспроизводятся указанными авторами без ссылок на работу Ю. Н. Старилова. В рассматриваемой книге много разных способов «переписывания» чужого текста. Вот один из них: когда речь идет о функциях государственной службы (обеспечительная, интегративная, регулятивная, коммуникативная, охранительная), то упомянутые авторы, делая ссылку на некоторых ученых (которая, кстати, тоже полностью переписана из книги Ю. Н. Старилова)[20], дословно перепечатывают текст Ю. Н. Старилова[21]. Иногда Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский после переписывания текста другого автора пытаются критически обсудить некоторые положения. Однако они умышленно или по каким-то другим соображениям не делают необходимых при этом формальных ссылок на цитируемый труд. В итоге хотелось бы отметить, что Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский, обосновывая необходимость издания своей книги о служебном праве, подчеркивают, что в учебнике Ю. Н. Старилова «Служебное право» «...доминирует научно-исследовательский материал, ослабляющий учебную составляющую этой книги»[22]. Однако получилось обратное: в своей книге эти авторы воспроизводят многочисленные научно-теоретические положения книги профессора Ю. Н. Старилова без соответствующих правильно оформленных ссылок. Надо полагать, это «усилило» «учебную составляющую» их труда. Можно предположить, что «выжимки» из чужого научно-исследовательского материала и являются необходимой «учебной составляющей».

Теперь вновь вернемся к главному — к наследию И. А. Галагана. Исследуя проблемы процессуального права, И. А. Галаган делал попытки обоснования так называемого «юрисдикци-

---

[19] Ср., например: С. 66—68; 65—66; 69; 115—118; 140—142; 202—205; 229; 231 книги Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявского и соответственно с. 22—25; 36—37; 39—40; 106—109; 316—317; 385—388; 399; 403 книги Ю. Н. Старилова. К глубокому сожалению, перечень таких «совпадений» можно еще долго продолжать.

[20] *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Служебное право. С. 75.

[21] Ср.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право. С. 182.

[22] *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Служебное право. С. 39.

онного» права, к которому относил процессуальные нормы той части отраслей права, которая касается регламентации применения мер государственного принуждения, юридической ответственности и разрешения юрисдикционных споров. Так как они, с точки зрения И. А. Галагана и О. Я. Баева, обладают общей целенаправленностью и структурным единством, то предлагалось условно именовать эту систему правовых норм «общеюрисдикционным правом»[23]. То есть назначение общеюрисдикционного права заключалось в «регламентации деятельности соответствующих органов и должностных лиц по применению государственного принуждения, юридической ответственности, разрешению любых юрисдикционных споров»[24]. В данной идее основным проблемным звеном является полнейшее отсутствие информации о характере «юрисдикционных споров». Остается неясным, каково содержание этого вида правовых споров и какое процессуальное законодательство должно регламентировать процесс их разрешения. Да и по мнению самих авторов, они лишь в постановочном порядке определяли в своей статье систему общеюрисдикционного права, в которую предлагали включать, например, уголовный и гражданский процесс, юрисдикционные процессуальные производства (институты) и отдельные процессуальные нормы в различных отраслях права, которые в то время еще не были систематизированы[25]. Думается, что сама по себе возникшая в те годы идея о юрисдикционном праве была весьма продуктивной, так как позволяла уже тогда анализировать содержание процессуальных норм применительно к институтам, традиционно еще не являющихся в этот исторический период времени полностью сформировавшимися. Идея заставляла задумываться над необходимостью как теоретической разработки проблем юридических процедур, так и законотворческой деятельности в области общего юридического процесса и его основных видов.

И. А. Галаган на протяжении многих лет обосновывал и отстаивал идею так называемого «общего юридического процес-

---

[23] См.: *Галаган И. А., Баев О. Я.* К вопросу о юрисдикционном праве // Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы : сб. науч. ст. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1979. С. 148—149.

[24] Там же. С. 149.

[25] См.: Там же. С. 153.

са». Под его редакцией в 1985 году в Воронеже была опубликована монография «Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях)»[26]. Кстати, в те годы по какой-то неясной причине и административное право относилось к «непроцессуальным» отраслям права. В этой книге И. А. Галаган поставил задачи исследовать сущность, социальное назначение, функции процессуальных норм в праве, а также обосновать концепцию общего юридического процесса. Он писал: «Эта концепция означает разрыв с тем однобоким, ограничивающим функции процессуального права представлением, согласно которому назначение процессуальных норм сводится лишь к регламентации юрисдикционной деятельности по изобличению и наказанию виновных в преступлениях или разрешению гражданско-правовых и иных споров... Ограничение процессуальной науки только традиционным юрисдикционным объектом изучения не стоит переоценивать и возводить в абсолют»[27]. Очень правильные слова Ивана Александровича. Здесь с профессором можно согласиться. Кстати, с такой точкой зрения соглашались не все, в том числе и его друзья. Об этом писал сам И. А. Галаган, когда говорил о том, что «в основном и главном мы со Львом Дмитриевичем (*Кокоревым.* — прим. авт.) были единомышленниками и часто обсуждали интересующие нас проблемы. Но были у нас и разногласия. Лев Дмитриевич не поддерживал идеи так называемого «общего юридического процесса». Из-за этого он даже отказался от участия в подготовке и издании книги «Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях)»[28]. Здесь надо просто напомнить, что очень многие известные в стране ученые — представители теории права и науки уголовного процесса отрицали данную теорию общего юридического процесса (например, А. М. Васильев, С. С. Алексеев, М. С. Строгович, Н. А. Чечина).

А вот с мнением И. А. Галагана о том, что «советская концепция общего юридического процесса не знает аналогов в истории мировой правовой науки» и что «она является подлинным открытием советских ученых-юристов и ученых социалистических

---

[26] См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / под ред. И. А. Галагана. Воронеж : Изд-во Воронеж гос. ун-та, 1985. 208 с.

[27] Там же. С. 4.

[28] *Галаган И. А.* Несколько страниц воспоминаний. С. 17.

стран», нужно поспорить, даже если делать существенные поправки на советскую идеологию и ее роль в развитии советской юридической науки того времени. Главнейшей проблемой являлось фактически полное отсутствие в Советском Союзе научных трудов зарубежных ученых о правовом процессе и юридических процедурах, а также информации о действующих в странах Запада законах. Сегодня в совершенно новых условиях и реалиях данный спор, конечно, не нужен.

И. А. Галаган справедливо отстаивал мнение, что «функции процессуального права нельзя ограничивать только регламентацией принуждения или разрешения гражданско-правовых споров, что помимо уголовного и гражданского процессов в системе материальных отраслей советского права имеются многочисленные процессуальные нормы и институты, на основе которых осуществляется деятельность по реализации предписаний материально-правовых норм любых отраслей»[29].

В качестве отраслей права, где уже в те годы, по мнению И. А. Галагана, действуют процессуально-правовые нормы, он указывал административное и государственное право, при этом называл ученых и анализировал их труды, в которых процессуально-правовая проблематика исследовалась глубоко и качественно. Удивительно, но в нынешнюю *Эпоху* принятия и действия *административных регламентов* и *административных процедур* актуальны и понятны слова И. А. Галагана о том, что «лишено всяких оснований опасение некоторых авторов, что реализация идеи общего юридического процесса приведет к усложнению и удорожанию правоприменительной деятельности, отрыву управленческих органов и должностных лиц от населения, формализации и бюрократизации правоприменительной деятельности и не будет способствовать укреплению законности»[30]. И. А. Галаган страстно и эмоционально отстаивал данную концепцию, приводя свои аргументы и указывая факторы, обосновывающие реальность процессуально-правового регулирования в общей деятельности государства и его должностных лиц. Он упрекал противников данной идеи и считал неприемлемым «нигилизм отдельных авторов в отношении к проблемам общего юридического

[29] Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / под ред. И. А. Галагана. С. 6.

[30] Там же. С. 11—12.

процесса» лишь потому, что это «противоречит творческому духу самой науки, призванной открывать новые закономерности и тенденции общественных и иных явлений, к которым относится и право»[31].

Далее в анализируемой монографии И. А. Галаган очень интересно и, с моей точки зрения, творчески и грамотно показывает основные факторы, обусловливающие наличие процессуальных норм в «непроцессуальных» отраслях[32]. Логика его рассуждений заставила Ивана Александровича в следующем параграфе монографии изучать материально-правовые и процессуально-правовые формы регулирования. Основной причиной данного подхода является указание на то, что «концепция общего юридического процесса позволяет с новых позиций оценить и проанализировать многие теоретические и практические проблемы регулятивной сущности правового воздействия на систему общественных отношений, более углубленно осмыслить структуру и функциональное назначение составных его форм, рассмотреть и многие иные нерешенные проблемы»[33].

Процессуальными правоотношениями И. А. Галаган называл «урегулированное процессуальными нормами общественное отношение, которое складывается между субъектами процессуальной деятельности по поводу реализации принадлежащих им прав и обязанностей, связанных с осуществлением (применением) материального закона в учредительной, правотворческой и правоприменительной сферах деятельности государства и его органов»[34]. Как известно, общая теория правоприменения постоянно находилась в его поле зрения. Этой проблеме он посвятил не одну научную статью[35]. Правоприменительными отношениями И. А. Галаган считал отношения, которые урегулированы правом, «в рамках которых на основе материально-правовых и процедурных норм осуществляются государ-

---

[31] Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / под ред. И. А. Галагана. С. 12.

[32] См.: Там же. С. 13—27.

[33] Там же. С. 27.

[34] Там же. С. 77.

[35] См., например: *Галаган И. А., Василенко А. В.* Проблемы теории правоприменения по советскому законодательству // Правоведение. 1986. № 2. С. 57—61.

ственно-властные полномочия по непосредственному подзаконному регулированию, разрешению от имени государства индивидуально-конкретных дел и соответствующих правовых ситуаций»[36]. Таким образом, в данном определении просматриваются общие положения, характерные для различных отраслевых и институционных правовых систем и направленные на обоснование необходимости формирования процессуальных норм, регламентирующих порядок правоприменения в системе публичного управления, административное нормотворчество, разрешение возникающих в сфере публичного управления споров или административных дел. Следовательно, эти рассуждения И. А. Галагана были полезны и для активизации усилий законодателей по развитию процессуально-процедурных норм и институтов.

К сожалению, по непонятным причинам идеи, мнения, теоретические концепции И. А. Галагана относительно назначения процессуальных норм и процессуальных отношений в праве (в опубликованной в 1985 году книге) являются менее известными для ученых по сравнению с его научными трудами в области административной ответственности.

И. А. Галаган в тематических сборниках, посвященных административно-правовым проблемам, участвовал как ученый-административист. Например, в 1987 году он подготовил небольшую статью, в которой рассматривались общие проблемы метода административно-правового регулирования[37].

В начале 90-х годов прошлого века И. А. Галаган, как все образованные люди страны, тем более ученые-юристы, переосмысливал сложившиеся представления и концепции о государстве и праве и размышлял о модных в те годы направлениях преобразований в области государственно-правового строительства. Общение с И. А. Галаганом с 1985 по 1990 год позволяет сделать вывод, что он весьма критически и афористически-юмористически подходил к оценке проводимых изменений в стране, а затея с «перестройкой» и «ускорением социально-экономичес-

---

[36] Там же. С. 61.

[37] См.: *Галаган И. А.* К вопросу об исследовании проблем метода административно-правового регулирования // Советское административное право и теория государственного управления в свете решений XXVII Съезда КПСС : материалы Всесоюз. науч.-практ. конф. Калинин, 1987. С. 48—52.

кого развития страны» сама по себе изменчиво оценивалась даже поквартально. Тогда еще люди не имели представлений и не слышали о «*сильном*» государстве, концепции четырех «и», «*монетизации*» льгот, национальных проектах и даже «правовой нигилизм» часто путали с «коррупцией». Прозрение наступило в 1989—1990 годах, когда стало ясно, что авторы «революционных преобразований» в стране, оказывается, мало чему учились в свои годы, не понимали элементарных закономерностей развития государства, права, экономики, не имели продуманных планов, да и по своему потенциалу не могли инициировать разумных идей и эффективной политики улучшения дел в стране.

Если попытаться обычному человеку представить основной смысл и назначение «перестройки» 1985 года, то ее итогом должно было бы стать очевидное и одобряемое обществом улучшение дел в стране, повышение благополучия общества, укрепление экономики и усиление государственных гарантий для населения. Но на деле страна в тот исторический период катастрофическими темпами отдалялась от стандартов цивилизованных правопорядков и общества благополучия с настоящей демократией, уважением прав и свобод человека и гражданина. Если после этих рассуждений вернуться к размышлениям И. А. Галагана, то, в соответствии с его словами, он «официально» одобрял проводимые преобразования: «На наш взгляд, — писал он о постановке вопроса о различии права и закона, — эти вопросы поставлены самой жизнью, практикой. И решать их необходимо так же бескомпромиссно, как бескомпромиссна идея революционной перестройки»[38].

В 1990 году И. А. Галаган опубликовал очень интересную статью, в которой обсуждал проблему взаимодействия государства и права, их взаимообусловленности и единства[39]. Он все-

---

[38] *Галаган И. А.* Основные аспекты концепции единства и взаимообусловленности социалистического государства и права // Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности : межвуз. сб. науч. тр. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1990. С. 33. См. также: *Галаган И. А.* К разработке концепции единства и взаимообусловленности социалистического государства и права // Охранительный механизм в правовой системе социализма : межвуз. сб. ст. Красноярск : Изд-во Красноярск. ун-та, 1989. С. 18—32.

[39] См.: *Галаган И. А.* Основные аспекты концепции единства и взаимообусловленности социалистического государства и права. С. 30—45.

гда являлся сторонником так называемого *нормативного понимания права* как явления, производного от государства. И. А. Галаган утверждал, что такой подход представляется единственно верным. Соотношение и взаимосвязь государства и права, особенно в новых политико-экономических условиях, в то время интересовала многих ученых, политиков, юристов, политологов, всех размышлявших над данными вопросами, институтами, явлениями. Среди юристов всегда, а особенно в переломные моменты развития страны, обсуждается проблема соотношения права и закона, их отождествления или, наоборот, иного соотношения. И. А. Галаган предлагает для разрешения проблемы соотношения *права* и *закона* введение в научный оборот «новой теоретической категории «суррогаты права» — «антиправо» и «антизакон»»[40].

Именно самые различные «заменители» подлинного права, «начиная от бюрократически-ведомственных актов и кончая актами, принятыми органами власти, в том числе и верховными, которые, по существу, направлены на разрушение созданной тем или иным государством своей же собственной законности», с точки зрения И. А. Галагана, считаются «суррогатами права»[41], а указанные акты «являются не чем иным, как “антизаконом”»[42]. Где же корни «суррогата права»?

И. А. Галаган видел их в игнорировании или незнании объективных законов общественного развития, некомпетентности, субъективизме или даже злом умысле «власть придержащих»[43]. Он считал, что для «суррогата права» характерна «интеллектуально-волевая ущербность»: «суррогаты права» «нацелены на ущемление и забвение человеческого фактора, воли, интересов подавляющего большинства людей — подлинных вершителей исторического процесса; направлены на вытеснение, если не на ликвидацию, принципов социальной справедливости из сферы права, правового регулирования общественных отношений. Их издание, практика применения являются «позитивными санкциями беззакония», а правовые и социальные послед-

---

[40] См.: *Галаган И. А.* Основные аспекты концепции единства и взаимообусловленности социалистического государства и права. С. 33.

[41] Там же.

[42] Там же.

[43] См.: Там же.

ствия их осуществления заключаются в насаждении произвола, ущемлении элементарных прав личности, деформации, коррозии и перерождении общественных отношений, в ликвидации демократических завоеваний и правовой культуры общества»[44]. После этой объемной цитаты всякий человек увидит в Иване Александровиче мыслителя, переживающего за неудачи в политико-правовом строительстве страны и «неразумность» действующей государственной власти. Современный политико-правовой лексикон вписывается в «формат» приведенных размышлений профессора И. А. Галагана.

Иван Александрович рассматривал единство государства и права, начиная с уровня их самых сущностных черт. Характер «взаимоединства» государства и права обусловливается факторами экономического, политического, организационного, идеологического характера. Все их автор коротко исследовал, вновь и вновь указывал на единство государства и права, взаимовоздействие, а также на их относительную самостоятельность на институционном уровне[45].

И. А. Галаган, сформировавшийся как личность и ученый и работавший в XX веке, конечно, не мог не использовать в своих трудах и выступлениях в период действия советской власти традиционных для этого исторического периода в развитии страны терминов, идеологических штампов, соответствующего политико-правового лексикона. В опубликованной рецензии на одну из книг, посвященной «буржуазной» государственной идеологии, И. А. Галаган в качестве рекомендаций авторам издания советовал уделить больше внимания исследованию «всевозрастающего значения идеологической борьбы по вопросам политического развития стран, освободившихся от колониальной зависимости». Он писал: «Империализм усиленно пропагандирует в странах Африки, Азии и Латинской Америки тезисы о мнимом примирении классов и так называемом «социальном партнерстве», идеологию “гуманного социализма”»[46].

---

[44] См.: *Галаган И. А.* Основные аспекты концепции единства и взаимообусловленности социалистического государства и права. С. 34.

[45] См.: Там же. С. 37.

[46] См.: *Галаган И. А., Ячевский В. В.* [Рецензия] // Правоведение. 1984. № 3. С. 112—114. Рец. на кн.: Буржуазная государственная идеология / пер. с нем., отв. ред. В. Д. Зорькин. М. : Юрид. лит., 1982. 240 с.

В 1996 году на юридическом факультете Воронежского государственного университета готовился к изданию сборник научных трудов по теме «Соотношение права и политики». И. А. Галаган написал в этот сборник статью, в которой анализировал политические аспекты осуществляемого в то время в стране правового регулирования. В самом начале статьи он констатирует, что всё содержание самого правового регулирования является политизированным, «начиная с разработки концепции предстоящего закона, его принятия и кончая последствиями его реального воплощения в повседневную жизнь людей, которые легко могут стать простой игрушкой в руках законодательствующих политиков. Следует учитывать, что социальный вред от непродуманных или же ошибочных законов может быть во много крат больше, чем самые тяжелые и разрушительные последствия войны»[47]. Такие жесткие оценки профессор делал в условиях сладывавшейся в те годы сложнейшей обстановки в сфере законотворчества. Как утверждается и сегодня, 13 лет назад И. А. Галаган отмечал, что «действующее российское законодательство по качеству исполнения, по степени соответствия воле подавляющего большинства народа и особенно по количеству законодательных актов не способствует стабильности. Оно во многом нуждается в упорядочении»[48]. И. А. Галаган называл такой процесс нормотворчества «шквальным». Сравнивая неэффективное правотворчество тех дней с российскими правовыми актами начала XX века, Иван Александрович привел в качестве «плохого примера» нормотворчества декрет Саратовского губернского Совета Народных Комиссаров от 1917 года «Об отмене частного владения женщинами», в четвертом параграфе которого провозглашалось: «Все женщины, которые подходят под настоящий декрет, иземаются из частного постоянного владения и объявляются достоянием всего трудового народа»[49].

И. А. Галаган считал, что в процессе законотворчества целесообразно руководствоваться следующими четырьмя постулата-

---

[47] *Галаган И. А.* О природе правового регулирования : Политические аспекты. Проблемы. Возможные решения // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр. Вып. 4 : Право и политика : Современные проблемы соотношения и развития. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1996. С. 21—22.

[48] Там же. С. 22.

[49] Там же. С. 24—25.

ми: 1) известная адекватность закона тем «социальным ожиданиям», которые большинство населения с ним связывает; 2) научная обоснованность принятия закона; 3) обеспечение подлинного верховенства закона над иными подзаконными нормативными правовыми актами. Четвертый постулат И. А. Галагана лучше процитировать: «...рассматривать как тяжкое противоправное деяние принятие и последующее осуществление законов и иных актов, влекущих за собой глобальное экспериментирование в масштабе всей страны или ее значительной части, сопровождающееся социальными катаклизмами, ухудшением жизненного уровня народа, военными авантюрами и иными тяжкими последствиями»[50]. Такие формулировки делались, очевидно, под воздействием господствовавших в то время «порядков»; сказывались проводимая практика приватизации, распространение военных действий в различных регионах страны, финансовый и банковский кризис, сплошная коррупция государственного аппарата, опасность распада самой страны на региональные княжества, неспособность политической власти обеспечивать права и свободы граждан в некоторых регионах Российской Федерации.

И. А. Галаган исследовал различные проблемы. Уже после его смерти была опубликована его небольшая статья, посвященная должностным лицам по законодательству царской России[51]. Было известно, что И. А. Галаган работал над книгой по теме «Ответственность должностных лиц по законодательству Российской Федерации». Очевидно, его интересовали и исторические характеристики правового статуса должностных лиц, а также само «царское» (дореволюционное) законодательство о государственной службе. Эти и другие планы остались, к сожалению, не выполненными. Можно уверенно предполагать, что если бы судьба предоставила И. А. Галагану жить и работать, то мы увидели бы и другие новые его работы.

---

[50] *Галаган И. А.* О природе правового регулирования : Политические аспекты. Проблемы. Возможные решения.С. 26.

[51] См.: *Галаган И. А.* Должностное лицо по законодательству дореволюционной России // Юридические записки. Вып. 6 : Проблемы государства и права : ретроспективный и современный анализ / под ред. В. В. Ячевского. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1997. С. 9—15.

Один из моих коллег и друзей, известный в стране ученый юрист-административист, несколько лет назад защитил докторскую диссертацию. Проведение защиты диссертации проходило с некоторыми трудностями, главным образом, организационного характера. Диссертационный совет утвердил автора этих строк официальным оппонентом по данной докторской диссертации. В рамках предварительного обсуждения и проводимой в таких случаях экспертизы диссертации, ее основных положений, новизны идей и самостоятельности автора при ее написании состоялось несколько встреч и дискуссий соискателя с экспертами. Один из них – член диссертационного совета — в предварительной беседе с соискателем, указывая на имеющиеся, по его мнению, в диссертации недостатки, критически-упрекающе заметил: «Что же это Вы постоянно ссылаетесь в своей работе на какого-то Галагана?!». Здесь надо пояснить, что эксперт представлял в диссертационном совете другую научную специальность и теоретически мог не слышать о трудах по вопросам административного принуждения и административной ответственности известного в стране ученого И. А. Галагана. Ничего не зная об этом состоявшемся разговоре между соискателем и экспертом, я в день проведения защиты встал на трибуну и начал свою «оппонентскую» речь именно с воспоминаний о профессоре И. А. Галагане, о его роли в развитии науки административного права, весьма одобрительно оценил факт использования соискателем в диссертации идей И. А. Галагана и вообще указание на работы профессора. Говорил я и о том, что каждый современный исследователь проблем административной ответственности (ее материально- и процессуально-правовых аспектов) не обходит вниманием научное наследие И. А. Галагана и обязательно цитирует его труды. Действительно, именно так происходит на практике и сегодня. Я даже сказал тогда о том, что для самого Ивана Александровича очень дороги были эти две книги 1970 и 1976 годов, посвященные административной ответственности. При этом заметил, что на памятнике, на могильной плите И. А. Галагана, выбиты слова: «Административная ответственность в СССР». Я не знаю, кто так решил, но решение очень разумное и отвечающее душе и характеру И. А. Галагана. Могу лишь предположить, что родные И. А. Галагана часто слышали от него свои собственные оценки этих великолепных научных трудов, то есть насколько они для него

были важны, что он и сам считал их серьезным достижением в своей жизни. Наверное, поэтому и решили связать название одной из его книг с именем самого профессора.

Иван Александрович Галаган — улыбающийся, с прищуренным и мудрым взглядом, добрый и открытый человек, теоретик права с удивительным наследием ученого-административиста и душой поэта! Таким он остался в моей памяти. Иногда кажется, что вот-вот появится рядом и спросит: «Как дела, малыш?».

Из научных трудов профессора

И. А. Галагана

И. А. ГАЛАГАН

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СССР
(ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МАТЕРИАЛЬНОПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Проблема административной ответственности — одна из тех проблем в науке административного права, которая всегда привлекала к себе внимание многих ученых и практиков. Особенно большой и плодотворный вклад в ее исследование внесен в последнее десятилетие, ознаменовавшееся появлением ряда крупных монографических и диссертационных работ, статей в периодической печати, посвященных анализу материальных и процессуальных аспектов института административной ответственности.

Однако успехи в исследовании этой проблемы не снижают ее актуальности и не исключают необходимости последующего изучения названного института. Задача заключается в том, чтобы на основе теоретического обобщения достигнутых знаний перейти к дальнейшему их развитию, к анализу еще не исследованных, спорных или слабо разработанных вопросов. Актуальность таких исследований особенно возрастает в связи с развернувшейся работой по созданию Основ законодательства Союза ССР и союзных республик и республиканских кодексов об административной ответственности.

В настоящей монографии предпринята попытка дать ответ на спорные и нерешенные вопросы административной ответственности и связанные с нею проблемы теории администрат-

*Печатается по изданию: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное материальноправовое исследование). Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1970.

ративного права. Наряду с исследованием сугубо административно-правовых вопросов в монографии рассмотрены и некоторые общетеоретические аспекты юридической ответственности, разрешение которых в науке нельзя признать удовлетворительным. По проблемам ответственности, этой неизменной и «вечной» теме многих и многих исследований, до сих пор не достигнуто какого-либо единства. Нередко они рассматриваются и оцениваются с различных и не всегда четких исходных позиций, что является серьезным недостатком правовой теории.

Обращение к общетеоретическим аспектам юридической ответственности и диктовалось необходимостью попытаться обосновать прежде всего единые методологические принципы подхода к исследованию проблем юридической ответственности по советскому праву в целом и ее отраслевым видам. Обоснование таких принципов — одна из важных задач советской правовой теории, ибо, как отмечается в постановлении ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему развитию общественных наук и повышению их роли в коммунистическом строительстве», первостепенное внимание в научных исследованиях следует уделять марксистско-ленинской методологии[1].

Единой методологической, мировоззренческой основой познания любых правовых явлений, в том числе и юридической ответственности, служат категории диалектического и исторического материализма вообще и в особенности те из них, которые указывают на взаимосвязь и взаимообусловленность правовых явлений и институтов с государством, государственной властью и деятельностью по ее осуществлению. Эти категории и являются той решающей, исходной и ключевой позицией, которая и должна быть положена в основу разработки последующих методологических принципов подхода к исследованию проблем, связанных с правовой ответственностью.

К числу таких методологических принципов, по нашему мнению, относятся: подчеркивание государственноправовой сущности юридической ответственности как явления, производного от государственной власти; ее исследование на основе системной связи и общности с правоохранительной деятельностью государства, его органов и должностных лиц; представление о юридической ответственности как о сложной правовой системе, состоящей из отдельных элементов (отраслевых видов), каждому из

[1] «Правда», 1967, 22 августа.

которых присущи как общие, системные черты, так и специфические отраслевые особенности; распространение системного, государственноправового подхода на анализ любых проблем юридической ответственности, связанных с раскрытием ее содержания и понятия, ее принципов, целей, функций, оснований и т. д. Эти методологические принципы и положены в основу правового анализа затрагиваемых в настоящей монографии проблем. В соответствующих разделах книги более или менее подробно и конкретно показана их роль в научном исследовании. Здесь же остановимся на самой общей их оценке.

Рассмотрим прежде всего значение принципов, подчеркивающих государственноправовую сущность юридической ответственности, ее производность от государственной власти и ее системную общность с правоохранительной деятельностью государства. Значение этих принципов, в частности, в том, что на их основе создается возможность охарактеризовать юридическую ответственность с новых позиций — с точки зрения ее организационного назначения в механизме государственного управления.

Известно, что основная функция государственной власти состоит в управлении, в организации его осуществления, налаживании и укреплении нормального функционирования управленческих отношений. Поэтому любые общественные отношения, если они связаны с государственной деятельностью, а также любые методы их государственноправового регулирования в конечном счете пронизываются властно-организационным содержанием. Таким же характером обладает и юридическая ответственность, используемая государством и его органами как один из способов упорядочения и охраны отношений управления. Более того, правовая ответственность — это одно из необходимых условий самой управленческой деятельности. Поэтому не случайно Ф. Энгельс считал, что первым условием всякой свободы является «ответственность всех чиновников за все свои служебные действия но отношению к любому из граждан перед обыкновенными судами и по общему праву»[2].

Высоко оценивая роль ответственности в налаживании управленческих отношений. В. И. Ленин писал: «Основной принцип управления, по духу всех решений РКП и центральных советских учреждений,

---

[2] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 19, стр. 5.

— определенное лицо целиком отвечает за ведение определенной работы»[3]. Эта мысль развивается во многих работах В. И. Ленина. Строгую, персональную ответственность каждого из работников государственного аппарата В. И. Ленин всегда рассматривал как такое основополагающее начало управленческой деятельности, без которого невозможно организовать успешное управление в масштабе всей страны[4].

Организационное назначение юридической ответственности производно от управленческой сущности права в целом, которое, являясь необходимым компонентом государственной власти, так же, как и государственная власть, в основном и главном служит целям налаживания сознательного управления — задаче упорядочения отношений между людьми, их поведения, упрочения и охраны существующих отношений. В этом и заключается социальная ценность права и его институтов.

Подчеркивание организационного назначения юридической ответственности позволяет более правильно охарактеризовать ее место в правовом регулировании общественных отношений. В частности, этим облегчается задача исследования ответственности как важнейшей юридической гарантии успешного функционирования механизма советского государственного управления. С точки зрения науки управления юридическая ответственность необходима как способ, который используется органами государственной власти в целях борьбы с правонарушениями, их предупреждения и искоренения. Этим самым юридическая ответственность служит делу укрепления социалистической законности и правопорядка, охраны прав и интересов социалистического государства и советских граждан, совершенствования управленческих отношений.

Рассматривая юридическую ответственность как одну из гарантий обеспечения успешного функционирования механизма советского государственного управления, необходимо учесть следующее.

Такое функционирование механизма советского государственного управления обеспечивается не только юридическими гарантиями, к которым относится и правовая ответственность. Оно обеспечивается главным образом широкой

---

[3] В. И. Л е н и и. Полн. собр. соч., т. 52, стр. 23.

[4] См.: В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч. т. 37. стр. 365; т. 39, стр. 181, 308.

разъяснительной работой по коммунистическому воспитанию и убеждению работников государственного аппарата и всех трудящихся, а также наличием в социалистическом обществе самых разнообразных по своему характеру и способам выражения гарантий. Эти гарантии взаимосвязаны, тесно переплетаются между собой и в своей совокупности характеризуют общенародную сущность советского государственного управления.

К гарантиям обеспечения успешного функционирования советского государственного управления относятся, по нашему мнению, экономические, политические, идеологические, организационные, культурные и юридические. В этих гарантиях, которые в дальнейшем, по мере строительства коммунизма, будут все более расширяться и развиваться, заключается сила и жизнеспособность советского государственного управления.

К числу юридических гарантий относится прежде всего урегулированность нормами права всей деятельности механизма государственного управления, его организационного построения, исполнения возложенных на него задач. Нельзя не согласиться с А. Е. Луневым в том, что «право является регулятором всех основных сторон управления» и что «без права нет возможности правильно организовать управление (как в масштабе страны, так и в отдельных отраслях экономической, социально-культурной и административно-политической жизни)»[5]. Юридические гарантии далее включают в себя правовые средства, направленные на то, чтобы органы управления устраняли нарушения социалистической законности как в своей собственной деятельности, так и в поведении граждан, непосредственно с управлением не связанных[6].

Юридические, как, впрочем, и большинство из вышеназванных гарантий, предусматриваются правом, вытекают из Конституции СССР. Однако, как указывал В. И. Ленин, «право есть ничто без аппарата, способного *принуждать к* соблюдению норм права»[7]. Поэтому принуждение, основанное на праве, следует рассматривать как составную часть системы юридических

---

[5] А. Е. Лунев. Правовые проблемы науки управления. «Советское государство и право», 1966, № 12, стр. 34—35.

[6] См.: М. С. Строгович. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966, стр. 67.

[7] В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 33, стр. 99.

гарантий нормального функционирования государственного управления в СССР.

Вопрос о роли принуждения как одного из методов государственного руководства обществом и его соотношении с методом убеждения рассматривается во многих работах В. И. Ленина. Он подчеркивал: «Прежде всего мы должны убедить, а потом принудить. Мы должны во что бы то ни стало сначала убедить, а потом принудить»[8]. Указывая, что «в нашем идеале нет места насилию над людьми»[9], В. И. Ленин вместе с тем отмечал социальную необходимость принуждения со стороны новой революционной власти как одного из важнейших орудий, при помощи которого только и можно выйти из старого общества[10] и сфера применения которого должна быть ограничена задачами борьбы с правонарушениями и иными нежелательными эксцессами.

Обосновывая необходимость принуждения в условиях социализма, В. И. Ленин вместе с тем неустанно подчеркивал его организационное назначение в воспитании людей. Так, считая важнейшей задачей советских судов «обеспечить строжайшее проведение дисциплины и самодисциплины трудящихся[11], В. И. Ленин прямо указывал, что «без принуждения такая задача совершенно не выполнима»[12]. По мысли В. И. Ленина, само принуждение в условиях советской действительности должно выполнять творческие функции убеждения людей.

В свете этих ленинских положений исследование организационной сущности любых форм принуждения в Советском государстве представляет особую общественно-политическую значимость и актуальность. Принуждение полностью сохраняет свое значение и в современный период развития Советского государства. В. М. Чхиквадзе следующим образом оценивает его необходимость: «В условиях, когда в обществе еще имеются пережитки капитализма в сознании людей, преступность и другие антиобщественные явления, ослабление борьбы с ними путем государственного принуждения может задержать их ликвидацию и даже привести к временному их оживлению. Вот почему против них надо постоянно бороться, сочетая государственное принуждение с общественным воздействием и заботясь об

[8] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 43, стр. 54.
[9] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 30, стр. 122.
[10] См.: В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 40, стр. 308.
[11] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 36, стр. 163.
[12] Там же.

эффективности и воспитательном значении (всех средств борьбы с правонарушениями»[13].

Относясь к формам принуждения, административная (юридическая) ответственность выполняет свою организующую роль не только в деятельности собственно государственного аппарата. Диапазон ее позитивного, организующего влияния значительно шире и затрагивает многие стороны взэимоотношений органов государства с гражданами в процессе управления. Ее предусмотренность нормами права, возможность применения и реальное применение ее мер к правонарушителям являются мощным позитивным дисциплинирующим фактором в организации и функционировании нормальных отношений на всех этапах управленческого цикла.

В этом своем качестве она наряду с другими формами принуждения, основанными на праве, входит в систему организационно-правоохранительных средств Советского государства, в систему юридических гарантий обеспечения нормального функционирования советского государственного управления.

Административная (юридическая) ответственность является лишь одним из элементов системы юридических гарантий в СССР и занимает не главное, а подчиненное место в этой системе. Поэтому нельзя согласиться с имеющейся в литературе тенденцией отождествлять юридические гарантии только с применением санкций к правонарушителям, т. е. фактически с юридической ответственностью. Наиболее отчетливо этот взгляд был выражен Ф. И. Калинычевым. Он писал: «И только тогда, когда правовая норма при наличии всех условий для ее выполнения и использования всех других гарантий не соблюдается или нарушается, органы государства прибегают к гарантии юридической, т. е. к применению санкций в виде той или иной меры государственного воздействия»[14].

В этом утверждении допущено сразу несколько неточностей, которые нельзя оставить без внимания.

---

[13] В. М. Чхиквадзе. Развитие В. И. Лениным марксистского учения о государстве. В кн.: «В. И. Ленин о социалистическом государстве и праве». М., 1969, стр. 53.

[14] Ф. И. Калинычев. Некоторые вопросы теории Советского государства и права в связи с дальнейшим развитием социалистической демократии. «Советское государство и право», 1960, № 2, стр. 41. Аналогичная точка зрения высказана и О. Э. Лейстом (см.: О. Э. Лейст. Санкции в советском праве. М., 1962, стр. 7).

Во-первых, проблема юридических гарантий по своему объему значительно шире, чем применение санкций. Она охватывает собою весьма обширный и сложный комплекс вопросов, связанных со строгим регламентированием всех организационно-правовых сторон деятельности участников правоотношений, четким закреплением их субъективных прав и обязанностей, форм и методов их осуществления, и лишь затем юридические гарантии включают в себя те меры, которые предусматриваются санкциями правовых норм на случай их применения к виновным в правонарушении.

Во-вторых, юридические гарантии оказывают свое организационно-превентивное и иное воздействие не только в случае нарушения правовых норм, но и значительно ранее. Они направлены на регламентирование нормального функционирования и развития правоотношений, деятельности субъектов — и в этом их главная социальная ценность. Отождествлять функции юридических гарантий с их последующей (после нарушения нормы права) воздействующей ролью — значит умалять их назначение в общей системе надстроечных явлений.

В-третьих, Ф. И. Калинычев, как, впрочем, и многие другие авторы, основание применения санкций видит лишь в нарушении или несоблюдении требований правовой нормы. Такое объяснение не может быть признано точным, ибо нормами в различных отраслях права, и особенно в административном, предусмотрено сколько угодно случаев, когда санкции применяются при отсутствии какого-либо правонарушения и вины лица в этом. Механизм оснований применения санкций значительно сложнее, чем тот, который указан Ф. И. Калинычевым.

Анализ юридической ответственности на основе подчеркивания ее государственноправовой природы имеет принципиальное значение и для решения многих вопросов, касающихся характеристики ее содержания и определения понятия. В советской правовой литературе стал уже традиционным односторонне-ретроспективный взгляд на основное содержание юридической ответственности: она определяется лишь как субъективная обязанность виновного «претерпеть» или исполнить примененные к нему меры воздействия.

Конечно, юридическая ответственность предполагает осуществление таких обязанностей. Без этого она просто немыслима, и такие обязанности сразу же бросаются в глаза, если ее содержание характеризовать только с точки зрения лица, к ко-

торому ее меры применены. Однако такой подход еще не раскрывает ее объективную необходимость как важного атрибута укрепления социальной дисциплины.

При анализе содержания административной (юридической) ответственности, как и иных государственноправовых явлений, необходимо учитывать предостережение К. Маркса: «При исследовании явлений *государственной* жизни слишком легко поддаются искушению упускать из виду *объективную природу отношений* и все объяснять *волей* действующих лиц. Существуют, однако, *отношения* которые определяют действия как частных лиц, так и отдельных представителей власти и которые столь же независимы от них, как способ дыхания»[15].

В монографии показано, что юридическая ответственность как одна из форм социальной ответственности[16] представляет собою сложное правовое явление, характеризующееся объективными и субъективными сторонами своего содержания. И в зависимости от того, на какую сторону ее содержания обращается внимание, она может рассматриваться как объективная либо как субъективная категория, что затем может сказаться на определении ее понятия.

Объективное и субъективное в содержании юридической ответственности обусловливается характером взаимодействия сво-

---

[15] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 192.

[16] В настоящей работе исследуются проблемы административной (юридической) ответственности, которая в философской литературе получила наименование ретроспективной ответственности, т. е. ответственности за совершенное в прошлом противоправное поведение. Такого рода ответственность противоположна ответственности проспективной, которая в общественно-политической литературе употребляется в значении долга, обязанности субъекта активно действовать в настоящем и будущем на благо социалистической Родины. В таком понимании ответственность заключается в способности человека «предвидеть результаты своей деятельности и определять ее, исходя из того, какую пользу или вред она может принести обществу» (В. П. Тугаринов. Личность и общество. М., 1965, стр. 52). Согласно другим определениям она представляет собой диктуемую «объективными условиями, их осознанием и субъективно поставленной целью необходимость выбора способов действия, необходимость активной деятельности для осуществления этой цели» в интересах всего общества (см.: Р. Косолапов, В. Марков. Свобода и ответственность. М., 1969, стр. 68, 72 и др.). Такое понимание ответственности встретило серьезные критические возражения со стороны ряда правоведов (см.: Н. С. Лейкина. Личность преступника и уголовная ответственность. Л., 1968, стр. 25; М. Д. Шаргородский. Основание уголовной ответствен-

боды воли и ответственности отдельной личности перед обществом и социалистическим государством. Личность обладает полной свободой воли строить свое поведение. Однако эту свободу она не может обратить во вред общественным интересам и свободам других членов общества. Личность, общество и государство в процессе осуществления свободы воли связаны между собой взаимными правами и обязанностями, сложными социальными отношениями, одной из форм которых является и юридическая ответственность. Если отдельная личность посягает на интересы всего общества, права и свободы других лиц, то государство, осуществляя свои функции, обязано встать на их защиту, прибегнуть к юридической ответственности виновного как средству охраны и регулирования существующих отношений.

В этом смысле государство объективно не может обойтись без принуждения и юридической ответственности виновных, без права ограничения последних в их свободе. Французский мыслитель XVIII века Поль Анри Гольбах писал: «Всякий человек свободен, однако общество обладает правом лишить его свободы; свобода перестает быть одним из прав гражданина, если он злоупотребляет ею, используя ее во вред своим согражданам»[17].

В свою очередь, зависимость индивидуальной свободы отдельной личности от свободы всего общества с неизбежностью порождает для нее обязанность субъективной ответственности за свои действия. Эти обязанности в случае их добровольного неисполнения обеспечиваются принудительной силой государства, а потому также носят объективный характер. Поэтому как объективная категория юридическая ответственность неразрывно связана

ности, глава в кн.: «Курс советского уголовного права, часть Общая», т. 1. Л., 1968, стр. 218—219; е г о ж е. Детерминизм и ответственность. «Правоведение», 1968, № 1, стр. 46), указавших на неприемлемость употребления термина «ответственность» в названном смысле. По нашему мнению, эти критические возражения необоснованны, ибо понятие ответственности в проспективном значении широко употребляется в партийно-политических документах, речах государственных деятелей и публицистов и давно уже играет свою важную роль в формировании самой личности советского человека, в воспитании у него высоких патриотических чувств и устремлений. Юридическая ответственность ретроспективна. Однако это не означает, что ее функции и задачи ограничиваются только негативной реакцией на правонарушения. Одновременно с этим она выполняет важную позитивную роль в воспитании советских людей в духе честного отношения к своим обязанностям, служения общественным интересам. Акцентирование внимания именно на этой стороне содержания юридической ответственности представляется актуальным.

[17] Цит. по кн.: В. Д а в и д о в и ч. Грани свободы. М., 1969, стр. 204.

с отправлением функций государственной власти по защите прав и свобод, интересов всего общества. Этим подчеркивается ее государственноправовая сущность, ее производность от государственной власти и невозможность применения ее мер без деятельности государства. Как субъективная категория, юридическая ответственность характеризует правовое положение и обязанности отдельного лица, вытекающие из факта применения к нему ее мер, которые он обязан исполнить. Обе эти стороны в содержании ответственности взаимодействуют и обусловливают друг друга.

В связи с этим при разработке основных проблем административной ответственности: определение ее понятия, характеристика ее как специфического правоотношения в механизме государственного управления, анализ ее оснований и др.— мы исходили из учета неразрывной связи объективного и субъективного в содержании правовой ответственности. Кроме того, разрешение сугубо административноправовых проблем ответственности не может быть плодотворным без выяснения той общности, которая в силу системной природы государственноправовых явлений характерна для всех видов юридической ответственности по советскому праву в целом. В. И. Ленин писал: «...кто берется за частные вопросы без предварительного решения общих, тот неминуемо будет на каждом шагу бессознательно для себя «натыкаться» на эти общие вопросы»[18]. Поэтому проблемы административной ответственности рассматриваются в монографии в неразрывной связи с разрешением их в общетеоретическом плане.

В настоящей работе освещаются «преимущественно менее разработанные и дискуссионные вопросы, многие из которых даются в порядке постановки.

Мы выражаем глубокую благодарность профессорам Г. И. Петрову, В. Д. Сорокину, В. С. Основину и другим товарищам, высказавшим ряд ценных критических замечаний по содержанию рукописи, а также искреннюю признательность всем тем, чьи труды и исследования повлияли на формирование взглядов, изложенных в книге: С. С. Алексееву, Д. Н. Бахраху, Е. В. Додину, О. С. Иоффе, Д. А. Керимову, Ю. М. Козлову, А. Е. Луневу, В. М. Манохину, П. Е. Недбайло, И. Н. Пахомову, А. А. Пионтковскому, В. И. Поповой, И. С. Самощенко, Н. Г. Салищевой, М. Д. Шаргородскому, Б. Б. Хангельдыеву, Л. С. Явичу, О. М. Якубе, Ц. А. Ямпольской и др.

[18] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 15, стр. 368.

ГЛАВА I

ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

§ 1. ПОНЯТИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В исследованиях, посвященных административной ответственности, первостепенное место отводится проблеме определения ее понятия. И это не случайно. Ее разрешение непосредственно связано с укреплением социалистической законности и усилением борьбы с правонарушениями в сфере советского государственного управления.

Несмотря на большой интерес, проявляемый к этой проблеме, она все еще недостаточно разработана. В немалой степени это объясняется причинами общеправового характера, и прежде всего отсутствием в литературе единого подхода к осмыслению самого понятия ответственности. В этой связи правы те авторы, которые, называя проблему юридической ответственности одной из важнейших в советской правовой науке, отмечают ее недостаточную исследованность[1].

Как же разрешается вопрос о понятии юридической ответственности в отраслевых юридических науках, и особенно в науке уголовного права, под влиянием которой формировались, отправные общетеоретические положения и выводы о юридической ответственности по советскому праву в целом?

По свидетельству заслуженного деятеля науки РСФСР, члена-корреспондента Академии наук СССР А. А. Пионтковского, понятие ответственности в уголовном праве «оказалось недостаточно изученным»[2] и разработанным.

---

[1] Ответственность по советскому праву (теоретическая конференция). «Правоведение». 1968, № 2, стр. 153.

[2] А. А. Пионтковский. О понятии уголовной ответственности. «Советское государство и право», 1967, № 12, стр. 40.

В свое время А. И. Герцен говорил о существовании в науках понятий, которыми широко пользуются, но которые еще до конца не поняты[3]. Понятия ответственности вообще и в отдельных отраслях права существуют, однако они также еще недостаточно поняты и изучены. Свидетельством этого является различный подход к их исследованию.

Основная наша задача — анализ административноправовых вопросов юридической ответственности. Но их рассмотрение невозможно «в отрыве от общетеоретического разрешения аналогичных проблем. Такая зависимость объясняется системной природой юридической ответственности как явления. По своей структуре юридическая ответственность как целостная система состоит из отдельных элементов, компонентов, каждый из которых в реальной действительности приобретает форму отраслевого вида ответственности. Между этими видами существует тесная диалектическая общность в сходных признаках и свойствах.

Признание юридической ответственности в качестве целостной системы позволяет объяснить наличие общих, системных, интегративных свойств и признаков как для отдельных ее видов, так и для ее общеправового понятия. Эти признаки и должны найти отражение в ее определениях, взятых в общетеоретическом или отраслевых значениях. Соотношение между общетеоретическим понятием (и явлением) юридической ответственности и ее отраслевыми видами строится по типу общефилософской связи между общим, особенным и отдельным. И поскольку «общее существует лишь в отдельном, через отдельное», а «всякое отдельное есть (так или иначе) общее»[4], изучение понятия ответственности в административноправовом плане одновременно означает и ее анализ в общетеоретическом смысле, и наоборот.

Наличие общих, системных качеств и признаков в понятиях юридической ответственности в целом и ее отдельных видов не исключает, конечно, специфических особенностей последних. Поэтому, как уже отмечалось нами ранее, «изучение вопроса об ответственности в различных отраслях советского права дает основание к выводу о наличии специфических особенностей ее отдельных видов, обусловленных особенностями отношений,

---

[3] См.: А. И. Г е р ц е н. Избранные философские произведения, т. 1. М., 1948, стр. 93.

[4] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 29, стр. 318.

регулируемых отдельными отраслями советского права, и в то же время о наличии общности, характерной для ответственности по советскому праву в целом. Эта общность и должна быть отражена в определении понятия ответственности по советскому праву»[5]. Добавим, что эта общность должна найти отражение и в определениях отраслевых ее видов.

Системный подход, применяемый для анализа понятия юридической ответственности, должен быть использован и при исследовании любых связанных с ответственностью проблем. Обратимся к анализу понятия юридической ответственности.

С понятия юридической ответственности начинается познание ее сущности. Классики марксизма-ленинизма всегда придавали первостепенное значение понятиям. «...Там, где дело идет о понятиях,— говорил Ф. Энгельс,— диалектическое мышление приводит по меньшей мере к столь же плодотворным результатам, как и математические выкладки»[6]. В. И. Ленин также высоко оценивал роль научных определений, понятий, подчеркивая, что единственно верный способ познания явлений действительности — это всесторонний подход к их изучению. «Чтобы действительно знать предмет, надо охватить, изучить все его стороны, все связи и «опосредствования»[7], — писал В. И. Ленин. При этом он предупреждал: «Мы никогда не достигнем этого полностью, но требование всесторонности предостережет нас от ошибок и от омертвения»[8]. В. И. Ленин указывал на недостаточность формальнологических определений, при которых внимание акцентируется лишь на том, «что наиболее обычно или что чаще всего бросается в глаза, и ограничивается этим»[9].

Если обратиться к анализу существующих общетеоретического и отраслевых определений юридической ответственности, то можно с сожалением констатировать, что многие из них являются формально-логическими, односторонними и не раскрывают сущности этих важнейших социально-правовых явлений. В основном они построены на выделении какого-либо одного признака в ущерб другим, вследствие чего оказываются далекими» от истинного содержания определяемого понятия.

---

[5] И. А. Галаган. К вопросу о понятии ответственности по советскому праву. «Уч. зап. Новгородск. пед. ин-та», т. 4, 1958, стр. 238.

[6] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 20, стр. 408.

[7] В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 42, стр. 290.

[8] Там же.

[9] Там же, стр. 289—290.

Характерны в этом отношении существующие определения понятия административной ответственности. Обычно под административной ответственностью подразумевается ответственность за совершение административного проступка перед органами управления, а в случаях, предусмотренных законом, и перед судом или единоличным судьей. Такого рода определения являются господствующими в литературе[10]. Их несовершенство не только в тавтологии, при которой определение понятия подменяется изменением его первоначальной формы (слово «административная» латинского происхождения идентично русскому «управленческая»); но и в том, что в них остается неясным смысловое значение центрального термина — «ответственность» (в данном случае административная), ради обозначения которого эти определения и существуют.

В логике под понятием подразумевается мысль, представляющая результат обобщения (и выделения) предметов или явлений по их более или менее существенным признакам[11]. В своей совокупности эти признаки находятся в тесной взаимосвязи и взаимообусловленности и, составляя содержание данного явления, отражаются в обобщенной форме в определении. Отсюда логический путь к выработке понятия таков: от признаков явления к его понятию, в концентрированном виде обобщающему эти признаки.

Сколько должно быть таких признаков: один или несколько? Возможны два варианта решения этого вопроса.

В соответствии с законами формальной логики достаточно выделения одного признака, ибо существенные признаки не всегда легко отделить и выделить[12]. Указанный формально-логический прием недостаточен для исследования такого сложного правового явления, как понятие юридической ответственности, поскольку он исключает возможность познания существенного в его содержании. Здесь необходим иной логи-

---

[10] См.: О. М. Я к у б а. Административная ответственность по советскому праву в свете дальнейшего усиления охраны прав личности. Автореф. докт. дисс. Харьков, 1964, стр. 18; А. П. Л у н е в. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961, стр. 40; «Советское административное право, часть Общая». М., 1962, стр. 235; И. А. Г а л а г а н. Административная ответственность граждан в СССР. Автореф. канд. дисс. Л., 1959, стр. 13—14.

[11] См.: Е. К. В о й ш в и л л о. Понятие. М., 1967, стр. 117.

[12] См.: «Логика». М., 1967, стр. 45.

ческий инструмент. Им и является диалектическая логика, которая в отличие от формальной, как отмечает академик Б. М. Кедров, рассчитана прежде всего на раскрытие содержания наших знаний и на поисковые исследования, где никаких готовых результатов не дано. Диалектическая логика идет дальше формальной и все свое внимание сосредоточивает на раскрытии содержания понятий, на том, какие признаки являются для них существенными, как и где их находить и отыскивать[13]. Согласно законам диалектической логики основной тенденцией в развитии и формировании понятий является представление о них как о системах знаний, обобщенных в едином понятии по таким основным и существенным признакам, из которых в соответствии с законами причинных или иных связей логически выводим все известные общие свойства определяемого понятия[14].

Сказанное обусловливает необходимость первоочередного рассмотрения проблемы признаков содержания понятия юридической ответственности. К сожалению, это мало учитывается при формулировании понятия ответственности по советскому праву вообще и в отдельных его отраслях.

Какие же признаки характеризуют содержание понятия юридической ответственности?

Многие авторы главным признаком содержания понятия юридической ответственности вообще и в отдельных отраслях права считают те отрицательные последствия, которые возникают для правонарушителя вследствие применения к нему мер принуждения, сформулированных в санкции нормы права. Так, С. С. Алексеев, пишет: «Правовая ответственность — это обязанность лица претерпевать меры государственно-принудительного воздействия за совершенное правонарушение в форме лишений личного, организационного или имущественного порядка»[15]. К признакам правовой ответственности он относит: 1) то, что она заключается в претерпевании государственно-принудительного воздействия; 2) то, что она устанавливается за совершенное правонарушение и 3) то, что она сопровождается отрицательными для правонарушителя последствиями. Нетрудно заметить, что первый и третий признаки означают одно и то же, только выражены они в

---

[13] См.: «Материалы к симпозиуму «Диалектика и современное естествознание», вып. 4. М., 1966, стр. 19—21.

[14] См.: Е. К. В о й ш в и л л о. Указ. соч., стр. 113.

[15] С. С. А л е к с е е в. Общая теория социалистического права, вып. 2. Свердловск, 1964, стр. 182.

различной словесной форме. При этом С. С. Алексеев не исключает и других решений: «Впрочем, вопрос о наиболее характерном признаке содержания правовой ответственности нуждается в дальнейшем обсуждении»[16]. Это правильное замечание.

Аналогичным образом расценивается основное содержание правовой ответственности, и особенно уголовной, представителями науки уголовного права — А. А. Пионтковским, М. Д. Шаргородским и др. Так, по мнению А. А. Пионтковского, «уголовная ответственность, как и всякая другая правовая ответственность за правонарушение (административная, гражданская), есть прежде всего *обязанность отвечать за совершенное правонарушение* <...> нести... определенный личный или имущественный ущерб, указанный в санкции соответствующей статьи уголовного закона»[17].

Другие авторы несколько по иному формулируют определение понятия уголовной ответственности, что, впрочем, не изменяет его содержания. Так, В. И. Курляндский понимает ее как «обязанность лица, совершившего преступление, отвечать за него... и нести по приговору суда уголовное наказание»[18] Я. М. Брайнин — как обязанность «подлежать действию уголовного закона»[19], Б. В. Волженкин — как обязанность «отвечать за свои действия, поступки»[20]. Высказывания этих авторов уже подвергнуты критике. М. Д. Шаргородский замечает, например, что определение Б. В. Волженкина — это «ничего не объясняющая тавтология»[21]. Видимо, это же можно отнести и к определению В. И. Курляндского. Критикуя мнение Я. М. Брайнина, Н. С. Лейкина пишет: «Под уголовным законом следует понимать совокупность правил, регулирующих борьбу с преступностью. Таким правилом будет и освобождение от уголовной ответственности с передачей на поруки или в товарищеский суд. Следовательно, передача на поруки, согласно определению Я. М. Брайнина,

---

[16] Там же, стр. 187.

[17] А. А. Пионтковский. Указ. соч., стр. 40.

[18] В. И. Курляндский. Уголовная ответственность и меры общественного воздействия. М., 1965, стр. 33—34.

[19] Я. М. Брайнин. Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве. М., 1963, стр. 25.

[20] Б. В. Волженкин. Общественная опасность преступника и основание уголовной ответственности. «Правоведение», 1963, № 8, стр. 96.

[21] М. Д. Шаргородский. Основание уголовной ответственности, глава в кн.: «Курс советского уголовного права, часть Общая», т. 1. Л., 1968, стр. 224.

подпадает под понятие уголовной ответственности»[22]. С такой аргументацией трудно не согласиться.

М. Д. Шаргородский, взяв за основу в определении ответственности признак «претерпевания», формулирует ее как «правовую обязанность правонарушителя претерпеть меры государственного принуждения, порицающие (разрядка наша.— *И. Г.)* его за виновно совершенное противоправное деяние»[23]. Вряд ли это определение удачно, ибо сами меры государственного принуждения не могут порицать. Такой способностью обладает только государство в лице его органов и должностных лиц, а также уполномоченные на то органы общественных организаций и их представители.

Своеобразную позицию по этому вопросу занимает В. М. Горшенев. Он полагает, что юридическую ответственность нельзя отождествлять с государственным принуждением, правоотношением, с юридической обязанностью. Относясь к методам научного управления, ответственность, по его мнению, может быть понята лишь как категория правового статуса личности, поскольку она является одним из его компонентов наряду с субъективными правами и обязанностями. При этом В. М. Горшенев различает формально-нормативный и интеллектуально-волевой аспекты в ее понимании. В первом смысле она определяется им как «вид и мера принудительного претерпевания правонарушителем лишения благ, непосредственно ему принадлежащих», а во втором — как признаваемая «государством способность лица... отдавать отчет о своем противоправном деянии и претерпевать на себе меры государственно-принудительного воздействия в форме лишения благ, непосредственно ему принадлежащих»[24].

Идея В. М. Горшенева о принадлежности юридической ответственности к компонентам правового статуса субъектов должна быть поддержана. Действительно, в актах, закрепляющих этот статус, всегда содержатся указания на возможность применения мер ответственности к субъектам, совершившим правонарушения. Причем в зависимости от их круга виды и пределы

---

[22] Н. С. Лейкина. Личность преступника и уголовная ответственность. Л., 1968, стр. 27—28.

[23] М. Д. Шаргородский. Основание уголовной ответственности, стр. 217.

[24] В. М. Горшенев. Способы и организационные формы правового регулирования в современный период коммунистического строительства. Автореф. докт. дисс. Свердловск, 1969, стр. 13.

этих мер устанавливаются различно. Прав также В. М. Горшенев, относя ответственность к методам научного управления. Однако нельзя согласиться с предложенным им «интеллектуально-волевым» определением ответственности. В таком виде оно полностью отождествляется с определением категории вменяемости, существующим в уголовноправовой литературе: «Вменяемость — способность лица отдавать себе отчет в своих действиях и руководить ими и связанная с нею способность быть ответственным за совершенные общественно опасные действия»[25]. Как видим, определение понятия ответственности, предложенное В. М Горшеневым, по существу идентично определению понятия вменяемости.

По нашему мнению, так ответственность определять нельзя. В этом смысле она существует всегда и помимо правонарушений, поскольку существуют субъекты, способные отдавать отчет в своих действиях. При таком понимании ответственность из реального правового явления превращается в какую-то априорную категорию, которая может существовать (в виде способности субъекта «отдавать отчет» и «претерпевать») и независимо от правонарушений и государственноправовой реакции на них. Но это еще не ответственность.

Что же касается формально-нормативного определения ответственности, предложенного В. М. Горшеневым, то оно также не раскрывает основного ее содержания и не может быть достаточным для окончательного формулирования этого понятия.

По-иному осмысливается основное содержание юридической ответственности теми авторами, которые характеризуют ее как соответствующую меру государственного принуждения, как реализацию санкций к правонарушителям. Так, например, И. С. Самощенко полагает, что ответственность — это реализация санкции и, как правило, государственное принуждение к исполнению требований советского права[26]. Таково же мнение

---

[25] Н. С. Л е й к и н а, Н. П. Г р а б о в с к а я. Субъект преступления, глава в кн.: «Курс советского уголовного права, часть Общая», т. 1. Л., 1968, стр. 369.

[26] См.: И. С. С а м о щ е н к о. К вопросу о причинности в области юридической ответственности. В сб.: «Вопросы общей теории права». М., 1960, стр. 340, 346; его же. Правонарушения и юридическая ответственность в советском обществе, глава в кн.: «Общая теория советского права». М.. 1966, стр. 419; е г о ж е. Правонарушения и юридическая ответственность, глава в учебнике: «Теория государства и права». М., 1967, стр. 379—380.

и О. Э. Лейста. Он пишет: «Юридическая ответственность есть применение и осуществление санкции; ее основным содержанием является реализация «права на наказание, взыскание, принудительное исполнение», возникающего в результате правонарушения»[27]. Е. А. Флейшиц также полагает, что применение санкции за нарушение вытекающей из правовой нормы обязанности есть юридическая ответственность нарушителя[28]. Аналогичным образом расценивается основное содержание ответственности многими цивилистами[29], криминалистами[30] и административистами[31]. В настоящее время такое понимание ответственности разделяют многие представители общей теории права[32].

Таким образом, анализ вышеприведенных мнений по проблеме основного признака в содержании юридической ответственности обнаруживает две диаметрально противоположные и взаимоисключающие точки зрения. Сторонники первой из них основное внимание в содержании ответственности акцентируют

---

[27] О. Э. Л е й с т. Санкции в советском праве. М., 1962, стр. 94.

[28] См.: Е. А. Ф л е й ш и ц. Общие начала ответственности по Основам гражданского законодательства СССР и союзных республик. «Советское государство и право», 1962, № 3, стр. 35.

[29] О. С. Иоффе одним из первых в советской литературе охарактеризовал юридическую ответственность как меру государственного принуждения, как реализацию санкций (см.: О. С. И о ф ф е. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955, стр. 9).

[30] См., например: Н. И. З а г о р о д н и к о в. О пределах уголовной ответственности. «Советское государство и право», 1967, № 7, стр. 39. Характерно, что М. Д. Шаргородский в работах, ранее выполненных совместно с О. С. Иоффе, также характеризовал ответственность как меру государственного принуждения (см.: О. С. И о ф ф е, М. Д. Ш а р г о р о д с к и й. Вопросы теории права. М., 1961, стр. 318). В настоящее время он отказался от этой концепции.

[31] См., например: В. М. М а н о х и н. Советское административное право, часть Общая. Саратов, 1968, стр. 198; Ю. М. К о з л о в. Предмет советского административного права. М., 1967, стр. 77.

[32] «Правовая ответственность, — пишет А. С. Пиголкин, — должна наступать при каждом факте правонарушения как реализация претворение в жизнь правовой санкции, как результат возложения на правонарушителя тех неблагоприятных последствий, которые предусмотрены санкцией» (А. С. П и г о л к и н. Нормы советского социалистического права и их структура. В сб.: «Вопросы общей теории советского права». М., 1960, стр. 180). См. также: «Основы теории государства и права», под ред. С. С. Алексеева. М., 1969, стр. 333; «Проблемы советского социалистического государства и права в современный период», под ред. В. М. Чхиквадзе. М., 1969, стр. 206, 266.

на ее субъективном моменте, т. е. на правовых обязанностях виновного лица «претерпеть», исполнить меры, которые к нему применены. Ученые, придерживающиеся второй точки зрения, подчеркивают объективный, государственноправовой момент в содержании юридической ответственности и считают, что она является результатом применения мер принуждения, санкций к виновным в правонарушении.

По нашему мнению, акцентирование внимания на каком-либо одном, хотя и важном признаке не может быть плодотворным для всесторонней характеристики понятия юридической ответственности. Решение этой проблемы возможно лишь в результате теоретического синтеза наиболее общих системных черт, которые присущи всем видам ответственности в отдельных отраслях права и на основе которых могут быть выработаны ее общетеоретическое и отраслевые определения[33].

Представляется, что содержание юридической ответственности может быть выявлено лишь на основе признания комплексного характера (множественности) основных ее черт, подчеркивающих объективные и субъективные моменты в ее содержании — ее государственноправовую сущность, особенности правового положения лица, к которому примечены меры, ее моральноправовую обоснованность и т. д.

К признакам содержания понятия правовой ответственности относятся следующие: 1) она всегда выступает в качестве меры государственного принуждения, наказания (взыскания) виновного в правонарушении и состоит в применении к нему санкций правовых норм; 2) она наступает за нарушение виновным своих правовых обязанностей; 3) она всегда сопровождается государственным и общественным осуждением и порицанием деяния и личности правонарушителя; 4) она всегда связана с отрицательными для правонарушителя последствиями (ущемлением его личных, имущественных и иных интересов), которые он

[33] В настоящее время широко распространено мнение, что важнейшие открытия науки возможны лишь на основе теоретического синтеза. «Если подойти к современной науке в целом...— пишет академик Б. М. Кедров,— с методологической точки зрения и попытаться определить, в чем состоит ее наиболее общая и существенная черта, отличающая ее от науки всех предшествующих эпох, то эту черту можно определить как стремление к теоретическому синтезу во всех без исключения ее отраслях» («Материалы симпозиума «Диалектика и современное естествознание», вып. 4. М., 1966, стр. 3). Это замечание целиком относится и к правоведческой науке.

обязан исполнить; 5) она реализуется в соответствующих процессуальных формах. Все эти признаки дают более полное-представление о юридической ответственности как о сложном правовом явлении, характеризующемся объективной и субъективной сторонами своего содержания[34].

Рассмотрим названные признаки.

Первый признак юридической ответственности заключается в том, что она всегда является мерой государственного принуждения, наказания (взыскания) виновного в правонарушении и состоит в применении к нему санкций правовых норм. Этот признак — один из самых существенных для понимания и объяснения государственноправовой природы юридической от-

[34] Заслуга в комплексном подходе к анализу признаков юридической ответственности в советской литературе принадлежит О. С. Иоффе. В 1955 г. им впервые на примере гражданскоправовой ответственности показаны ее признаки: она всегда представляет собой меру государственного принуждения к соблюдению правовых норм, сопровождается общественным осуждением виновного и состоит в причинении отрицательных для правонарушителя последствий (см.: О. С. Иоффе. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955, стр. 9—17). Аналогичным образом О. С. Иоффе совместно с М. Д. Шаргородским в 1961 г. рассматривались и признаки содержания ответственности по советскому праву в целом (см.: О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. Вопросы теории права. М., 1961, стр. 314—318). В 1958 г. нами была предпринята попытка сформулировать общее определение понятия юридической ответственности на основе следующих характерных для нее признаков: 1) она всегда выступает в качестве меры государственного принуждения, точно определенной в санкции нормы права; 2) она заключается в государственном осуждении, порицании деяния и личности виновного; 3) она заключается в причинении отрицательных для правонарушителя последствий (см.: И. А. Галаган. К вопросу о понятии ответственности по советскому праву. «Уч. зап. Новгородск. пед. ин-та», т. 4, 1958, стр. 240—246). В 1959 г. к этим признакам, применительно к административной ответственности, нами был добавлен еще один: меры юридической ответственности, в отличие от иных мер государственного принуждения, реализуются в специфических для них процессуальных формах (см.: И. А. Галаган. Административная ответственность граждан в СССР. Автореф. канд. дисс. Л., 1959, стр. 10—14). И, наконец, в 1962 г. указанный перечень признаков нами был дополнен еще одним: юридическая ответственность наступает за нарушение лицом своих правовых обязанностей (см: И. А. Галаган. Рецензия на монографию А. Е. Лунева «Административная ответственность за правонарушения». «Правоведение», 1962, № 4, стр. 159). В настоящее время мы придерживаемся (с некоторыми уточнениями) ранее высказанных взглядов.

ветственности. Вместе с тем он более других оспаривается в литературе. Так, В. М. Горшенев, например, вообще считает недопустимым и неправильным отождествление юридической ответственности с государственным» принуждением, полагая, что меры государственного воздействия представляют собой фактор внешнего порядка по отношению к индивиду, в то время как ответственность есть личностное его свойство[35].

Действительно, ответственность обладает личностным свойством, она всегда конкретна. Однако такое представление о ней будет правильным лишь с позиции лица, которое подвергнуто ее мерам. Но как следует ее расценивать с точки зрения государства и органов, которыми она применена? Какова ее природа? В чем ее социальное назначение? Такого ответа ни в определении В. М. Горшенева, ни в формулировках других авторов — С. С. Алексеева, А. А. Пионтковского и т. д.— не содержится. Кроме того, в них отсутствуют указания на морально-правовую обоснованность юридической ответственности, на ее цели, а также на то, чем ответственность отличается от иных мер государственного принуждения, тоже сопровождающихся обязанностью их «претерпеть» и исполнить.

По нашему мнению, для того чтобы понять социальное назначение юридической ответственности, необходимо подходить к ее анализу с позиций государства. Следует признать, что юридическая ответственность всегда являлась и является одной из форм выражения государственной власти. Она была, есть и будет в руках государства и его органов специфическим способом (методом) внешнего, государственного, принудительного воздействия на поведение лиц, виновно совершивших правонарушение. Цель этого воздействия — добиться их исправления, воспитания у них навыков добровольного и убежденного соблюдения требований советских правовых норм и правил социалистического общежития. Специфика принудительного воздействия юридической ответственности в том, что она не мыслится без принудительного от имени государства или его органов лишения правонарушителя каких-либо принадлежащих ему благ, без его правоограничения. Поэтому отрицать принадлежность мер юридической ответственности к мерам государственного принуждения, не допускать известного отождествления их друг с другом

[35] См.: В. М. Г о р ш е н е в. К вопросу о понятии ответственности в советском праве. В сб.: «Вопросы теории права». Новосибирск, 1966, стр. 41.

невозможно. В своем конкретном проявлении меры юридической ответственности выступают как одна из самых репрессивных форм государственного принуждения, связанная с наиболее тяжкими правоограничениями для виновных. И это также необходимо учитывать при выяснении сущности юридической ответственности как меры государственного принуждения.

Государственно-принудительная природа мер юридической ответственности объясняется далее тем, что они устанавливаются государством. Кроме того, они предусматриваются санкциями правовых норм, которые всегда принудительны. То обстоятельство, что меры юридической ответственности содержатся в санкциях правовых норм, обусловливает и специфику их реализации: они не могут быть применены без соответствующей принудительной акции государства или его органов.

Наконец, меры юридической ответственности принудительны и по своему целевому назначению. Именно государственным принуждением или возможностью его применения они призваны искоренять из жизни нашего общества антиобщественные настроения и явления — противоправные деяния и этим способствовать ликвидации правонарушений и преступности в стране, формированию социалистического правосознания и коммунистическому воспитанию советских граждан. Этим самым институт юридической ответственности по советскому праву выполняет задачу большой политической значимости. Наряду с другими частями политической надстройки он служит укреплению советского общественного и государственного строя, делу коммунистического строительства.

Таким образом, государственно-принудительный характер мер юридической ответственности объективно обусловливается целым рядом обстоятельств: они устанавливаются государством или его органами; они ими применяются посредством принудительной по своей сути деятельности; они формулируются в санкциях правовых норм, которые всегда принудительны, и, наконец, они принудительны и по своему содержанию, ибо всегда связаны с принудительным лишением лица каких-либо принадлежащих ему прав и интересов. Поэтому отождествление мер юридической ответственности с мерами государственного принуждения не только правомерно, но и необходимо для того, чтобы понять социально- и государственноправовое назначение юридической ответственности в системе организационно-правовых средств регулирования общественных отношений.

Некоторые авторы, особенно представители науки уголовного права, возражая против такого понимания основного признака юридической ответственности, утверждают, что этим она отождествляется с наказанием, хотя эти понятия несовместимы[36], или с санкцией нормы права, или с реализацией последней, что представляет собою лишь осуществление ответственности, но не саму ответственность[37]. При этом, пытаясь доказать, что ответственность не есть наказание, отдельные авторы противоречат сами себе. Так, например, Г. Б. Виттенберг, утверждая, что уголовная ответственность не является «самим принуждением, уголовным наказанием»[38], замечает, однако: «Поскольку освобождение от уголовной ответственности всегда включает и освобождение от уголовного наказания, мы вправе, говоря об освобождении от уголовной ответственности, подразумевать под этим также освобождение от наказания»[39]. Получается парадокс: вначале подчеркивается, что уголовная ответственность не является самим принуждением, уголовным наказанием, а затем признается, что освобождение от уголовной ответственности и есть одновременно освобождение от наказания? Так в чем же суть уголовной ответственности без наказания? Непонятно. Кроме того, из приведенных рассуждений можно заключить, что уголовная ответственность вообще возможна без наказания, поскольку она не есть наказание, принуждение. С такими доводами нельзя согласиться.

Бытующее среди многих представителей науки уголовного права мнение, что понятие «уголовная, ответственность» шире понятия «наказание», не соответствует пониманию ответственности в других отраслях права. В данном случае смешиваются два близких, но различных по своей природе института — привлечение к уголовной ответственности, включающее в себя и процессуальный момент, и сама уголовная ответственность, которая, являясь в основном материальноправовым институтом, материализуется в применении санкции, в наказании со всеми вытекающими из него последствиями.

---

[36] См.: Н. С. Л е й к и н а. Личность преступника и уголовная ответственность, стр. 26.

[37] См.: Я. М. Б р а й м и н. Уголовный закон и его применение. М., 1967, стр. 82.

[38] Г. Б. В и т т е н б е р г. Уголовная ответственность и ответственность перед общественностью. В сб.: «Вопросы борьбы с преступностью по советскому законодательству». Иркутск, 1969, стр. 15.

[39] Там же, стр. 18.

Вопрос о соотношении ответственности и наказания (взыскания) должен быть решен в пользу их полного отождествления. Это однопорядковые правовые понятия. Они стоят рядом, и одно без другого существовать не может. Любая ответственность и есть то или иное наказание, которое является лишь юридической формой ее выражения и проявления. Не случайно поэтому в Уголовном кодексе РСФСР, когда, например, речь идет об основаниях уголовной ответственности, общих началах назначения наказания, обстоятельствах, смягчающих или отягчающих ответственность, об освобождении от ответственности в связи с передачей дела в товарищеский суд или виновного на поруки и т. д., одновременно с решением вопросов об ответственности предусматривается и соответствующее решение проблем наказания (ст. 3, 37, 38, 39, 51, 52).

Лишено также оснований утверждение, что представлением о юридической ответственности как о реализации санкции сама ответственность отождествляется с санкцией нормы права. Никто и никогда ответственность не отождествлял с санкцией как структурным элементом нормы права, которая сама по себе ничто без деятельности по ее реализации, применению[40]. Что же касается того мнения, что реализация санкции есть лишь реализация ответственности, но еще не ответственность лица, то оно также неверно, ибо реализация такого рода может означать лишь одно — наступление ответственности, саму ответственность.

Представление о юридической ответственности как о мере государственного принуждения, как о реализации санкции и, наконец, как о наказании является обоснованным. Именно в таком смысле классики марксизма-ленинизма рассматривали основное содержание этого государственноправового явления.

По Марксу, юридическая ответственность есть всегда наказание, неизбежный результат виновного нарушения предписаний закона. «Если понятие преступления предполагает наказание, — подчеркивал К. Маркс, — то действительное преступление предполагает определенную меру наказания. <...> Задача состоит в том, чтобы сделать наказание действительным следствием преступления»[41]. В другой своей работе К. Маркс

---

[40] В данном случае мы не имеем в виду способность санкций оказывать превентивное воздействие на поведение людей самим фактом своего существования.

[41] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 124.

прямо указывал, что «закон об ответственности вступает в действие лишь тогда, когда нарушаются эти (его, закона.— *И. Г.)* предписания»[42].

Анализируя вопросы ответственности и наказания, К. Маркс всегда подчеркивал государственноправовую сущность этих явлений. Наказание им рассматривалось как юридическая форма принуждения, как акт внешнего насилия со стороны государства и его органов. «...Наказание, — писал К. Маркс, — есть не что иное, как средство самозащиты общества (разрядка наша.— *И. Г.)* против нарушений условий его существования, каковы бы ни были эти условия»[43]. В другом месте К. Маркс еще более отчетливо сформулировал эту мысль. «Публичное наказание... — отмечал он, — есть право государства, но такое право, которое государство так же не может передать частным лицам, как не может один человек уступить другому свою совесть»[44]. Этим К. Маркс подчеркивает «государственность» ответственности, то, что она является специфическим средством государственного принуждения, объективно необходимым для целей «самозащиты общества» от правонарушений и борьбы с ними.

В. И. Ленин специально не занимался теоретической разработкой проблемы понятия юридической ответственности. Однако в его статьях, речах, записках, указаниях, обращениях, директивах и циркулярах от имени Советского правительства и ЦК партии оставлено много высказываний, имеющих огромное значение для теоретического разрешения этой проблемы.

Термин «ответственность» В. И. Лениным употреблялся в значении прежде всего синонима гражданского и государственного долга[45]. Но более часто этот термин им применялся в его собственном, юридическом смысле. Для В. И. Ленина такие понятия, как ответственность, кара, наказание, были однопорядковыми, однозначными. В этом нас убеждает анализ его произведений, особенно послеоктябрьского периода. Примечательна, например, телефонограмма В. И. Ленина от 13 декабря 1921 г. В. А. Аванесову, Д. И. Курскому и А. Д. Цюрупе по поводу волокиты с производством плугов Фау-

---

[42] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 19, стр. 32.
[43] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 8, стр. 531.
[44] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 150.
[45] См.: В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 39, стр. 181, 308.

лера: «Я подозреваю маленькую военную хитрость со стороны Осинского и Богданова, вносящих сегодня в мое отсутствие вопрос об отмене постановления СТО, касающегося привлечения к ответственности лиц, виновных в волоките. <...> Виновные... здесь налицо, а с точки зрения (принципа необходимо такие дела не оставлять в пределах бюрократических учреждений, а выносить на публичный суд, не столько ради строгого наказания (может быть, достаточно будет выговора), но ради публичной огласки и разрушения всеобщего убеждения в ненаказуемости виновных»[46]. Как видим, здесь в одном и том же значении употреблены термины «ответственность» и «наказание».

Об однозначном употреблении этих терминов свидетельствуют и циркуляры ЦК РКП (б) о принципе «двойной ответственности» членов партии за нарушение законов и партийных решений, принятые по инициативе В. И. Ленина в 1920—1922 гг. Так, согласно циркуляру от 22 февраля 1922 г., если коммунист совершил проступок, являющийся не только нарушением партийной дисциплины, но одновременно и нарушением советских законов, то он «должен привлекаться к ответственности, помимо наложения партийного взыскания на общих основаниях через судебные и административные органы Советской власти»[47]. В ноябре 1924 г. по предложению В. И. Ленина Политбюро ЦК РКП (б) приняло решение повысить ответственность членов партии по общим уголовным законам с тем, чтобы исключить всякую возможность «использования положения господствующей партии для ослабления ответственности»[48].

Приведенные высказывания В. И. Ленина имеют первостепенное значение для познания природы юридической ответственности. В связи с этим представляются неубедительными попытки некоторых авторов отграничивать однозначные понятия ответственности и наказания.

Таким образом, одним из самых важных, основополагающих признаков юридической ответственности является тот, который характеризует ее как меру государственного принуждения, как

---

[46] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 54, стр. 71.

[47] Цит. по кн.: В. Ш а п к о. В. И. Ленин — создатель социалистической законности. М., 1965, стр. 113.

[48] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 44, стр. 564.

реакцию государства на правонарушения, как применение санкции к виновному и, наконец, как его наказание[49].

Вторым признаком содержания юридической ответственности является то, что она всегда наступает за виновное нарушение субъектом своих правовых обязанностей. Этот признак связан с характеристикой ее субъективных оснований и имеет существенное значение не только для выяснения ее необходимости, обоснования права государства на ее применение, но и для отграничения ответственности от иных мер государственного принуждения, не являющихся реакцией на правонарушения. Значение этого признака для отграничения мер юридической ответственности от иных мер государственно-принудительного воздействия правильно подчеркнуто С. С. Алексеевым[50].

Обычно принято полагать, что ответственность наступает за нарушение правовых норм или просто за правонарушение[51]. Это не совсем точно. В Конституции СССР закреплена важнейшая обязанность граждан — «исполнять законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития» (ст. 130). Соответствующие юридические обязанности возлагаются также и на иных субъектов — иностранцев, лиц без гражданства, на юридических лиц, что является общим условием их деликтоспособности.

Анализ правовых норм, предусматривающих обязанности, показывает, что последние приобретают форму обычных нормативных

---

[49] Меры юридической ответственности всегда сохраняют значение мер государственного принуждения и наказания независимо от того, какими органами — государственными или общественными — они применяются. И. С. Самощенко, например, правильно замечает, что применяемые общественными организациями санкции являются типичными юридическими санкциями, реализация которых «обеспечивается государственным принуждением» (И. С. Самощенко. Юридическая ответственность в советском обществе. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 2. М., 1964, стр. 32). См. также: И. А. Галаган. Рецензия на монографию А. Е. Лунева «Административная ответственность за правонарушения». «Правоведение», 1962, № 4, стр. 159.

[50] Правда, С. С. Алексеев, как уже отмечалось, несколько по-иному формулирует этот признак, а именно: правовая ответственность устанавливается за совершенное правонарушение (см.: С. С. Алексеев. Общая теория социалистического права, вып. 2, стр. 184, 185). Однако, как бы ни именовался данный признак, это не влияет на степень его значимости и обязательности.

[51] В целях удобства изложения мы также прибегаем к такой терминологии.

предписаний, правил поведения. Они всегда выражены в диспозиции норм, и им присущ властный, авторитарный характер. Это значит, что соответствующие субъекты, которым адресованы эти обязанности, не вправе по своему усмотрению уменьшить или увеличить их объем. В своем поведении они должны следовать только тем требованиям, которые им предписаны диспозицией.

В зависимости от содержания диспозиции юридические обязанности могут состоять или в необходимости активного поведения субъекта — совершить определенные действия, или же, наоборот, — в необходимости воздержаться от их совершения. Невыполнение или нарушение субъектом этих обязанностей и означает противоправность его поведения, наличие в его деянии состава определенного правонарушения, за что он и привлекается к ответственности. Диспозиции правовых норм, особенно запретительных и обязывающих, всегда возлагают на субъектов юридические обязанности, обеспеченные угрозой наступления невыгодных последствий за уклонение от их исполнения или их нарушение. При этом не имеет значения, что в терминологическом арсенале данных норм можно не встретить слова «обязанность». Важен сам дух закона, обязывающего субъекта к определенному поведению или воздержанию от него и имеющего своими истоками приведенное конституционное положение.

В этой связи спорным является вывод И. Ребане, что советское право «не может обязать к честному и добросовестному выполнению юридических предписаний, самоотверженному труду, уважению правил социалистического общежития»[52]. И. Ребане, конечно, прав в том, что нельзя юридически обязать субъекта к самоотверженному труду, ибо самоотверженность сродни героизму. Однако обязать человека честно трудиться право может и даже предусматривает государственное принуждение за уклонение от этой обязанности (тунеядцев).

Поэтому для характеристики юридической ответственности недостаточно указания, что она наступает за нарушение нормы права. Это не так, если учесть, что, например, невоеннообязанный не может, как правило, отвечать за нарушение правил воинского учета, не обязанный иметь паспорт не может нести ответственность за нарушение правил паспортного режима.

---

[52] И. Р е б а н е. Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советский правопорядок. «Уч. зап. Тартуского ун-та», вып. 182, 1966, стр. 103.

Перенесение центра тяжести на то, что юридическая ответственность наступает за нарушение субъектом своих обязанностей, существенно меняет ее характер, глубже вскрывает ее общественно-политическую сущность и необходимость как средства, которым государство принудительно гарантирует и обеспечивает надлежащее осуществление субъектами своих юридических обязанностей.

Названный признак юридической ответственности значительно облегчает задачу отграничения ее мер от иных мер государственного принуждения, к ответственности не относящихся. Во-первых, данный признак четко указывает на самые необходимые условия ее возникновения, на то, что правовая ответственность наступает лишь за нарушение субъектом своих правовых обязанностей. Этим подчеркивается их нормативная предопределенность, их предусмотреннность диспозициями правовых норм. Иные же меры государственного принуждения не обязательно реализуются тогда, когда имеется нарушение лицом своих правовых обязанностей. Они могут применяться не как реакция на правонарушения, а в силу иных обстоятельств — например, государственной необходимости (карантин, реквизиция, закрытие дорог вследствие распутицы и т. д.).

Акцентирование внимания в данном случае на том, что ответственность является результатом виновного правонарушения, не только подчеркивает ее особую социальную необходимость, но и характеризует антиобщественную психико-интеллектуальную сторону личности правонарушителя, умышленно или неосторожно совершающего противоправное деяние. Этим ответственность также отличается от иных мер государственного принуждения, для применения которых наличие вины субъектов совсем необязательно. Здесь «место» вины занимают другие обстоятельства, вызванные защитой общественных или государственных интересов или иной необходимостью.

Наконец, признание того, что юридическая ответственность наступает за нарушение субъектом своих юридических обязанностей, имеет и сугубо практический аспект, и прежде всего для нормотворческой деятельности. Поскольку исключительное значение для обоснования ответственности лица имеет характер юридической обязанности, необходимо, чтобы в правовых нормах эти обязанности очерчивались тщательнейшим образом, с достаточной полнотой и в отношении любых субъектов. Особенно это важно для обоснования ответственности физических лиц

— граждан и т. д., ибо любая нечеткость в диспозиции влечет к субъективизму в вопросах юридической ответственности. Применительно к должностным лицам эти обязанности должны разрабатываться с учетом прав и функциональных особенностей их деятельности.

Третьим признаком содержания юридической ответственности является то, что она всегда сопровождается государственным и общественным осуждением и порицанием личности и деяния виновного. Этот признак также чрезвычайно важен для познания ее сущности, и его наличие почти никем из авторов не оспаривается, за исключением некоторых представителей науки уголовного права, которые полагают, что только уголовному наказанию присущи моменты осуждения и порицания[53].

Наличие этого признака содержания юридической ответственности обусловливается тем, что любое правонарушение является по своей сути антиобщественным и аморальным деянием и всегда направлено против охраняемых при помощи права интересов советского общества и государства. Поэтому ответственность за правонарушение не может не содержать в себе элементов государственного и общественного осуждения и порицания. Осуществление юридической ответственности — прерогатива органов государства и его должностных лиц. И, применяя меры ответственности к виновным в нарушении своих правовых обязанностей, они тем самым дают отрицательную государственную и (моральноправовую оценку деянию и личности правонарушителя. От имени государства и общества они осуждают и порицают его самого и совершенное им деяние.

Такое осуждение и порицание является мощным фактором моральноправовой обоснованности юридической ответственности и служит целям воспитания и перевоспитания правонарушителей в духе требований социалистической законности, правил социалистического общества и нравственных норм.

Ранее, характеризуя содержание юридической ответственности по советскому праву, мы рассматривали как неточное утверждение О. С. Иоффе о том, что ответственность сопровождается

---

[53] См., например: «Уголовное право». М., 1948, стр. 446; И. С. Н о й. Вопросы теорий наказания в советском уголовном праве. Саратов, 1962, стр. 118.

только общественным осуждением[54]. Критикуя О. С. Иоффе, мы заявляли, что общественное осуждение является более емкой категорией, чем то, которое заключается в ответственности, что таким осуждением в одинаковой степени сопровождается нарушение как правовых, так и нравственных норм; следовательно, в высказывании О. С. Иоффе не отражается специфика осуждения, возникающего при ответственности. Поэтому мы полагали, что не общественное, а государственное осуждение является специфической чертой содержания ответственности по советскому праву[55].

Представляется, что тогда нами, как и О. С. Иоффе, были допущены крайности. Уже отмечалось, что нарушение правовых требований в одинаковой степени вызывает отрицательную реакцию в виде осуждения и порицания со стороны как общества, так и государства. Это и дает основание в названном признаке отразить, что юридическая ответственность сопровождается общественным и государственным осуждением и порицанием личности и деяния правонарушителя. Подчеркивание этого чрезвычайно важно не только для понимания государственноправовой сущности юридической ответственности (оно есть и государственное осуждение), но и для отличия ее от иных мер государственного принуждения, применение которых не всегда обусловливается противоправностью и даже виновностью субъектов и которые поэтому, как правило, не содержат в себе элементов порицания, осуждения от имени государства и общества.

Четвертым признаком содержания юридической ответственности является то, что она всегда сопровождается причинением виновному отрицательных последствий, которые он обязан исполнить, ущемлением его личных, имущественных и иных интересов. На значение этого признака мы частично указывали при характеристике государственноправовой природы юридической ответственности.

Юридическая ответственность немыслима без принудительного лишения лица каких-либо принадлежащих ему благ, прав и интересов. Это ее объективное свойство. Действуя во вред Со-

---

[54] См.: О. С. Иоффе. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955, стр. 11.

[55] См: И. А. Галаган. К вопросу о понятии ответственности по советскому праву, стр. 242.

ветскому государству и обществу, вразрез с требованиями и велениями закона, правонарушитель создает (вредные для советского общества последствия — посягает на интересы государственной безопасности, социалистическую собственность, права и интересы советских граждан и т. д. Поэтому, в целях защиты общества от правонарушении государство и вынуждено применять к виновному различные меры ответственности. В зависимости от степени общественной опасности и характера совершенных деяний, посягающих на те или иные отношения, правонарушитель привлекается к уголовной, гражданской, административной или иной ответственности. При этом меры ответственности могут быть направлены непосредственно; или против его личности, или же против его личности и имущественных интересов, или только против его имущественных интересов. Но в любом случае юридическая ответственность сопряжена с причинением отрицательных для правонарушителя последствий.

Советским правом предусмотрены различные меры ответственности, которые всегда отрицательны для правонарушителя, В зависимости от отраслевой принадлежности они могут отличаться друг от друга по своему характеру, наименованию, степени тяжести и воздействия на правонарушителя в целях его перевоспитания и исправления. Однако, несмотря на это, всем им присущи общие системные свойства: 1) они применяются лишь к субъектам, нарушившим свои правовые обязанности, в действиях которых имеется состав правонарушения; 2) они всегда приобретают форму наказания (взыскания) правонарушителя и сопряжены с отрицательными правоограничениями в его личной, имущественной или иной сфере; 3) они нормативно обусловлены, т.е. предусмотрены санкциями правовых норм, а потому соответствующие органы и должностные лица вправе применять их только в том объеме и виде, в каких они определяются законом; 4) они авторитарны и строго обязательны как для самих органов и должностных лиц, которыми они применены, так и для всех иных субъектов, а потому подлежат безусловному исполнению.

Эти системные свойства отрицательных последствий различных видов юридической ответственности не нуждаются в особом разъяснении. Однако следует специально остановиться на такой особенности отрицательных последствий, как их авторитарность.

Авторитарность отрицательных последствий состоит в том, что по своему характеру они отличаются властностью, своей обязательной силой. Будучи примененными, они подлежат безусловному исполнению. Такое исполнение может быть добровольным и осуществлено самим субъектом, к которому эти меры применены, или принудительным, если они приводятся в исполнение уполномоченными на то органами и должностными лицами. При этом способ их исполнения не влияет на их обязательность: они должны быть исполнены независимо от добровольного или принудительного порядка их осуществления.

Авторитарность отрицательных последствий объясняется тем, что они всегда являются специфической формой властных велений соответствующих органов и должностных лиц об их применении в специально издаваемых ими актах (приговорах, решениях, определениях, приказах и т. п.), которые, в свою очередь, отличаются стабильностью и неизменностью до тех пор, пока не будут изменены в установленном законом порядке. Свойство авторитарности отрицательных мер правовой ответственности теснейшим образом связано с категорией «юридическая обязанность».

Авторитарность отрицательных мер, их властность, обязательность порождают соответствующие правовые обязанности не только для тех субъектов, к которым они применены, но и для весьма широкого круга государственных органов и должностных лиц, призванных их исполнять, — органов МВД СССР, различного рода инспекций, должностных лиц предприятий и учреждений, судебных исполнителей и т. п. Без осуществления этими органами и должностными лицами своих юридических обязанностей по исполнению мер ответственности сама ответственность во многих случаях исключается. Не имеет же возможности сам виновный, например, «претерпеть», исполнить такую меру, как лишение свободы, если он не помещен в исправительно-трудовое учреждение. Следовательно, само «претерпевание», исполнение виновным примененных к нему мер зачастую не зависит от его усмотрения и обеспечивается соответствующей деятельностью государственных органов и должностных лиц.

Поскольку юридическая ответственность всегда имеет своего конкретного адресата — виновного в правонарушении и немыслима без причинения ему определенного лишения, «претерпеть», исполнить примененные к правонарушителю меры является важнейшей ею обязанностью, а потому сам элемент та-

кого «претерпевания» в качестве составного компонента должен входить в содержание анализируемого признака юридической ответственности.

Таковы, по нашему мнению, основные признаки материального содержания правовой ответственности. Их наличие и создает для правонарушителя, в случае реализации юридической ответственности, новое положение — состояние правовой ответственности. При этом оно возникает не просто из применения к виновному санкций нормы права, как полагает Д. Н. Бахрах[56]; этого еще недостаточно для его характеристики. Сущность такого правового явления, как состояние правовой ответственности, может быть объяснена лишь на основе обобщения названных признаков, взятых в их диалектической взаимосвязи и взаимообусловленности и показываюших. что ответственность в любом виде есть не только государственное принуждение (применение санкции), но и общественное и государственное осуждение, порицание и т. д. Только при таком условии состоянию правовой ответственности может быть дана надлежащая морально-правовая и общественно-политическая характеристика.

Пятый признак содержания юридической ответственности заключается в том, что она в отличие от иных мер государственного принуждения реализуется в специфических для нее процессуальных формах.

Указанные выше признаки касались в основном характеристики материального содержания юридической ответственности— они находят свое отражение в материальноправовых нормах. Однако юридическая ответственность реализуется не только на основе материальных норм. Каждому виду ответственности присущ свой процессуальный порядок осуществления. Это соответствует известному положению К. Маркса, что *«материальное право,* однако, имеет свои *необходимые, присущие ему процессуальные формы»*[57].

Поэтому ранее нами в качестве признаков, отличающих административную ответственность от иных видов ответственности по советскому праву, был указан и такой признак, который касается характеристики процессуальных особенностей в формах и порядке ее осуществления[58]. Но этот признак может рассмат-

---

[56] См.: Д. Н. Бахрах. Административная ответственность Пермь, 1966, стр. 21.

[57] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 158.

[58] См.: И. А. Галаган. Административная ответственность граждан в СССР. Автореф. канд. дисс. Л., 1059, стр. 10—14.

риваться и в качестве общеправового, применительно к содержанию общетеоретического понятия ответственности. Это объясняется тем, что меры юридической ответственности реализуются в соответствующих процессуальных формах, отличных от форм реализации иных мер государственного принуждения, к ней не относящихся. Этот момент необходимо особо подчеркнуть при характеристике содержания понятия юридической ответственности по советскому праву, так как признание процессуальной регламентации юридической ответственности означает законность ее осуществления и, наоборот, игнорирование этого момента может привести к иным, нежелательным выводам и представлениям, ничего общего с законностью не имеющим.

Таковы признаки общего содержания юридической ответственности. Они и могут явиться базой для выработки ее общетеоретического понятия.

Являясь основными, существенными признаками содержания общего понятия юридической ответственности, они остаются таковыми и для ее отраслевых видов. Поэтому они могут быть названы еще и р о д о в ы м и, так как имеют одинаковое значение для ответственности в отдельных отраслях права. Однако в зависимости от специфики общественных отношений, регулируемых той или иной отраслью права, каждый из этих признаков наполняется своим отраслевым содержанием и даже может дополняться иными отраслевыми признаками. Так, для гражданскоправовой ответственности, кроме перечисленных, специфическим, отраслевым признаком будет восстановление нарушенных гражданских отношений, прежнего имущественного положения потерпевшего[59].

---

[59] См.: О. С. И о ф ф е. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955, стр. 14, 17; Г. К. М а т в е е в. Вина в советском гражданском праве. Киев, 1955, стр. 21. Гражданскоправовой ответственности присущи все вышеназванные признаки. В связи с этим не прав А. А. Собчак, полагающий, что этого вида ответственность не сопровождается государственным осуждением, порицанием или наказанием виновного и что она «не направлена непосредственно на достижение воспитательного эффекта» (А. А. С о б ч а к. О некоторых спорных вопросах общей теории правовой ответственности. «Правоведение», 1968, № 1, стр. 49). Такое утверждение противоречит закону. Одна из главных задач гражданского законодательства как раз и состоит в том, чтобы «способствовать укреплению социалистической законности, предупреждению правонарушений, воспитанию граждан» («Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик», ч. 2, ст. 2).

Прежде чем выработать определение понятия юридической ответственности, необходимо подчеркнуть хотя бы в самом общем, предварительном плане ее основные цели и задачи. Это защита советского общества, государства, личности от правонарушений — цели «самозащиты общества» (по Марксу), задачи кары, исправления, перевоспитания, а в указанных законом случаях (когда за особо опасные и тяжкие преступления применяется высшая мера наказания — смертная казнь) и подавления виновных. Эти цели и задачи юридической ответственности также должны найти отражение в определении.

Итак, *под юридической ответственностью в советском праве следует понимать применение в установленном процессуальном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами конкретных мер государственного принуждения (наказания, взыскания), сформулированных в санкциях правовых норм, к виновным в нарушении правовых обязанностей, содержащее государственное и общественное осуждение и порицание их личности и противоправного деяния, выражающееся в отрицательных для них последствиях, которые они обязаны исполнить, и преследующее задачи их кары, исправления и перевоспитания, а также охраны, развития и упрочения советских общественных отношений и борьбы с правонарушениями.*

§ 2. ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Административной ответственности как видовому явлению присущи все вышеназванные признаки общего понятия юридической ответственности. Однако в административном праве они наполняются специфическим административноправовым содержанием. Это касается оснований возникновения административной ответственности, ее мер, процедуры применения.

Административноправовые отношения регулируются и защищаются, как правило, во внесудебном порядке, властью соответствующих органов государственного управления и их должностных лиц. Отсюда одним из важных и специфических признаков административной ответственности является тот, который указывает на ее внесудебные процессуальные формы осуществления. Прав в связи с этим Ю. М. Козлов: характеризуя административно-процессуальные нормы, он пишет, что ими, в частности, определяется «порядок привлечения к административной ответственности и наложения административных

взысканий»[60]. Если же правом рассмотрения дел об административных проступках в отдельных случаях обладают народные судьи или суды, то это еще не значит, что при этом используется уголовная или гражданско-процессуальная форма. Они также рассматриваются на основе административно-процессуальных норм.

Следующая особенность административной ответственности касается оснований ее применения. Она наступает за нарушение виновным своих административноправовых обязанностей, которое в действительности и образует состав административного проступка. К иным особенностям административной ответственности относится и то, что ее меры применяется лишь к неподчиненным субъектам, которые никакими служебными отношениями не связаны с органами и должностными лицами, налагающими взыскание. Административная ответственность существенно отличается и своими правовыми последствиями и т. д. (Этот вопрос будет рассмотрен нами в гл. V).

Учет специфических, а также общих для всех иных видов юридической ответственности признаков и дает возможность сформулировать ее окончательное определение. В нем также должны быть отражены ее цели, состоящие в охране общественных отношений в сфере советского государственного управления, в предупреждении и искоренении правонарушений, исправлении и перевоспитании правонарушителей.

Под административной ответственностью следует понимать применение в установленном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами административных взысканий, сформулированных в санкциях административноправовых норм, к виновным в совершении административных проступков, содержащее государственное и общественное осуждение, порицание их личности и противоправного деяния, выражающееся в отрицательных для них последствиях, которые они обязаны исполнить, и преследующее цели их наказания, исправления и перевоспитания, а также охраны общественных отношений в сфере советского государственного управления.

Это определение характеризует административную ответственность как сложное правовое явление. Однако административная ответственность может и должна быть определена и с другой стороны — как правовой институт, призванный регла-

[60] Ю. М. Козлов. Указ. соч., стр. 93.

ментировать все отношения и вопросы, борьбы с административными правонарушениями. Иначе говоря, следует различать понятия административной ответственности как правового явления и как специфического административноправового института. Характеристикой административной ответственности как правового института обеспечивается возможность выявить специфику в функциях тех административноправовых норм, которыми она регламентируется.

Под правовым институтом в советской юридической науке понимается совокупность юридических норм, регулирующих обособленные общественные отношения в пределах той группы общественных отношений, которые составляют предмет отрасли права[61].

Для правовых институтов характерна однородность содержания: во-первых, их нормы относятся к определенной отрасли права; а, во-вторых, своим регулированием они охватывают стойкий, обособленный комплекс общественных отношений[62].

Для института административной ответственности также характерны эти признаки, общие для всех правовых институтов. Нормы, регламентирующие осуществление административной ответственности, относятся только к административному праву, и сама административная ответственность наступает только за нарушение определенных административноправовых требований. В литературе высказано мнение, согласно которому самостоятельность административной ответственности как правового института несколько умаляется. Е. В. Додин, например, правильно полагая, что административная ответственность наступает за нарушение не всех административноправовых норм, а только их определенных групп, регулирующих «поведение граждан, общественных и государственных организаций (о должностных лицах он не упоминает, хотя и они являются субъектами административной ответственности. — *И. Г.)* в сфере государственного управления»[63], и что «административную ответственность влечет нарушение только той нормы административного права, которая охраняется административными санкциями»[64], вместе с тем утверждает: admini-

---

[61] См.: «Теория государства и права». М., 1967, стр. 311—312.

[62] См.: С. С. А л е к с е е в. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961, стр. 6—7.

[63] Е. В. Д о д и н. Основание административной ответственности. Автореф. канд. дисс. М., 1955, стр. 5.

[64] Е. В. Д о д и н. Основание административной ответственности. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 1 (18). М., 1964, стр. 76.

стративная ответственность наступает и «за нарушение требований норм трудового, финансового, земельного, гражданского и иных отраслей права, когда эти нормы регулируют общественные отношения, возникающие в сфере исполнительно-распорядительной деятельности Советского государства»[65].

С этим вряд ли можно согласиться. В таком случае мы должны по аналогии признать, что и уголовная, например, ответственность наступает за нарушение требований норм других отраслей права. Однако такое мнение противоречило бы закону, ибо «уголовной ответственности и наказанию подлежит только лицо, виновное в совершении преступления, то есть умышленно или по неосторожности совершившие предусмотренное уголовным законом общественно опасное деяние» (ст. 3 УК РСФСР). Мы же не говорим, что уголовная ответственность наступает за нарушение требований норм трудового, финансового и иного права, хотя преступление может быть связано и с подобными нарушениями.

Административными санкциями могут охраняться и общественные отношения, регулируемые нормами других отраслей права[66], однако это не значит, что административная ответственность наступает за нарушение требований этих норм. Представляется, что административный проступок есть деяние, которое всегда предусмотрено только определенными административноправовыми нормами, а не нормами других отраслей права. Поэтому административная ответственность может наступать только за нарушение требований этих административно-правовых норм.

С мнением Е. В. Додина трудно согласиться и потому, что его принятие затруднило бы кодификацию законодательства об административной ответственности, ибо такой кодекс должен включить в себя и значительную часть норм других отраслей права. Этим был бы нарушен предметный критерий отбора правовых норм, подлежащих систематизации, что недопустимо.

Общественные отношения, регулируемые институтом административной ответственности, разнообразны по своему объему и содержанию. И поскольку административная ответственность есть не только материальноправовое, но и процес-

---

[65] Е. В. Додин. Основание административной ответственности. Автореф. канд. дисс, стр. 5—6.

[66] См.: М. С. Студеникина. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации. Автореф. канд. дисс. М., 1968, стр. 9.

суальное образование, — она реализуется в соответствующих процессуальных формах на основе административно-процессуальных норм, то и общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации административной ответственности, подразделяются на материальные и процессуальные.

Материальные административноправовые нормы об ответственности определяют и закрепляют:

а) задачи и цели административной ответственности и ее роль в борьбе с административными правонарушениями;

б) принципы административной ответственности и ее основные функции;

в) акты, которыми административная ответственность предусматривается, и объем административной противоправности, т. е. то, какие нарушения являются административно-противоправными;

г) общие основания административной ответственности;

д) виды административной ответственности, круг ее субъектов;

е) меры административной ответственности — конкретные виды административных наказаний;

ж) давностные сроки, в течение которых может наступить административная ответственность;

з) давностные сроки, в течение которых меры административной ответственности должны быть исполнены;

и) конкретные составы административных проступков в отдельных отраслях государственного управления;

к) компетенцию органов и должностных лиц по применению мер административной ответственности.

На основе материальных административноправовых норм возникают соответствующие им правовые отношения по поводу применения мер воздействия к виновным. По своему содержанию эти отношения являются правоотношениями административной ответственности.

Административно-материальные нормы об ответственности по своей структуре однотипны нормам других отраслей права и, как правило, имеют все три элемента: гипотезу, диспозицию, санкцию.

В гипотезе определяются условия применения нормы, в частности ее санкции, т. е. когда административная ответственность может наступить. Таким условием является совершение проступка. В административноправовых нормах об ответствен-

ности гипотеза слита с диспозицией, в которой конкретно описываются состав административного проступка и его признаки.

В санкции содержится указание на возможность применения конкретных мер принуждения за совершение указанного в диспозиции проступка. Иначе, диспозицией определяется административная противоправность поведения (проступка), а в санкции — его административная наказуемость.

Административноправовые нормы об ответственности, как и все иные нормы этой отрасли права, к сожалению, несистематизированы и нередко выполнены не на должном уровне кодификационной техники. Особенно это касается диспозиций, часто сформулированных в самом общем, расплывчатом виде. Это затрудняет их применение на практике, осложняет деятельность соответствующих органов по квалификации тех или иных действий как административных проступков. Поэтому нельзя согласиться с авторами, фактически оправдывающими такую нечеткость в диспозициях и выступающими за необходимость аналогии в законодательстве об административной ответственности. В. М. Манохин, например, мотивирует это тем, что в законе трудно предусмотреть все административные проступки, проявления которых исключительно многообразны, причем «это многообразие изменяется с течением жизни и относительно в быстрых темпах»[67].

Двойственной является позиция Е. В. Додина. С одной стороны, он выступает против аналогии, а с другой — предлагает установить ответственность «не за отдельные деяния, а за виды сходных, имеющих общие черты деяний»[68]. В этом направлении он считает нужным изменить и законодательство.

С указанными доводами трудно согласиться. Ссылка В. М. Манохина на изменчивость административных проступков необоснованна. Они подвижны в такой же степени, как и преступления, и относительно так же многообразны. Поэтому их можно и нужно четко предусмотреть в законе подобно тому, как это сделано в отношении регламентации преступлений нормами уголовного права.

Нельзя признать верным и мнение Е. В. Додина. Принятие его предложения практически означает отказ от четкости в диспозици-

---

[67] В. М. М а н о х и н. Указ. соч., стр. 190.

[68] Е. В. Д о д и н. Основания административной ответственности. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 1 (18), стр. 81.

ях, открывает простор для аналогии. Если учесть, что во многих случаях за повторные административные проступки ныне установлена уголовная ответственность, становится ясным, что эти проступки должны быть очерчены в законе не приблизительно, а четко.

Мы полагаем, что расплывчатые диспозиции любых норм об ответственности, в том числе и административной,— это прямой путь к нарушению законности, к субъективизму и неопределенности в решении вопросов о привлечении лиц к административной ответственности. Поэтому будущими Основами и Кодексами законодательства об административной ответственности должно быть запрещено применение аналогии[69]. Следует распространить на все виды административных взысканий и проступков положение Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», согласно которому штрафы могут налагаться только в случаях, прямо предусмотренных нормативными актами высших органов власти и управления.

Переходя к вопросу о санкциях в административноправовых нормах об ответственности, необходимо указать на особенность их структурного соотношения с диспозициями. Если, например, в уголовном праве каждая норма сопровождается санкцией, то в административном одна санкция устанавливается, как правило, за нарушение всей совокупности норм, сформулированных в одном акте[70]. Все это также объясняется несовершенством нормативного материала, отсутствием необходимой четкости в различении отдельных составов проступков, которые нуждаются в серьезной кодификационной обработке.

Административноправовым нормам присущи те же виды санкций, что и в уголовном праве: абсолютно-определенные, относительно-определенные и отсылочные.

Абсолютно-определенные санкции устанавливают одну меру административного взыскания с указанием его вида и размера, которую соответствующие органы не могут ни изменить, ни заменить другой мерой.

Большинство административноправовых санкций являются относительно-определенными. В них указывается низший и

---

[69] См.: И. А. Галаган. О совершенствовании законодательства об административной ответственности. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 5. М., 1965, стр. 39—40.

[70] См.: Ю. М. Козлов. Указ. соч., стр. 77.

высший предел взыскания, что позволяет применяющим их органам индивидуализировать ответственность с учетом обстоятельств нарушения и личности виновного. Например, санкция об аресте за мелкое хулиганство определяет его срок — от десяти до пятнадцати суток[71]. К такого рода санкциям относятся и те, в которых размер взыскания, например штрафа, устанавливается лишь в виде высшего предела — на граждан до 10 рублей, а на должностных лиц до 50 рублей. Низший предел штрафа определяется самим органом, его налагающим. В нормах административного права широко встречаются и санкции альтернативные, в которых содержится указание на право соответствующих органов применить не один, а два и более вида взыскания по выбору: например, арест, штраф, исправительные работы.

Альтернативные административноправовые санкции чаще всего содержат указания на два относительно-определенных взыскания. Так, за неповиновение работникам милиции и народным дружинникам виновные подвергаются аресту до пятнадцати суток, или исправительным работам на срок до одного месяца, или штрафу до 20 рублей[72].

В административноправовых нормах встречаются и санкции отсылочные. Они не определяют ни размера, ни вида взыскания, а лишь указывают, что нужно применить санкцию, предусмотренную статьей другого закона. Например, в правилах пользования жилыми помещениями, утвержденных постановлением Совета Министров РСФСР от 18 октября 1962 г., установлено, что нарушители этих правил подвергаются «общественному воздействию или штрафам, налагаемым в административном порядке, устанавливаемым краевыми, областными Советами»[73].

Составной частью института административной ответственности являются административно-процессуальные (нормы, которыми регулируется весь комплекс отношений, складывающихся в производстве по делам об административных проступках.

Административно-процессуальные нормы определяют:

а) задачи производства;

б) принципы производства;

в) процессуальное положение сторон в производстве;

г) подведомственность рассмотрения и ведения дел;

д) доказательства в производстве;

---

[71] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 30, ст. 595.

[72] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1962, № 8, ст. 83.

[73] СП РСФСР, 1962, № 20, ст. 102; 1964, № 18, ст. 123.

е) меры процессуального принуждения и обеспечения в производстве;

ж) порядок, сроки возбуждения дел и направления их для рассмотрения по подведомственности;

з) порядок и сроки рассмотрения дел;

и) порядок и сроки обжалования, опротестования решений по делам;

к) порядок пересмотра решений;

л) порядок исполнения решений.

В своей совокупности административно-процессуальные нормы, регламентирующие весь комплекс отношений, связанных с осуществлением административной ответственности, образуют институт производства по делам об административных проступках. Этот институт представляет собою самостоятельную часть в общем комплексе административно-процессуальных норм, относящихся к административно-процессуальному праву, или так называемому «административному процессу».

Производство по делам об административных проступках — это урегулированные нормами административно-процессуального права порядок, формы и методы деятельности соответствующих государственных органов, их должностных лиц и представителей общественности по возбуждению и рассмотрению дел об административных проступках, применению к виновным справедливых мер административной ответственности и их исполнению в целях борьбы с административными правонарушениями и коммунистического воспитания трудящихся.

Осуществление административной ответственности протекает в рамках административно-процессуальных отношений, их участники наделены определенными административно-процессуальными субъективными правами и обязанностями, соблюдение и надлежащее исполнение которых гарантируется законом. В частности, в рамках административно-процессуальных отношений осуществляются формы и методы административной деятельности по установлению факта административного проступка, рассмотрению и разрешению дел, исполнению решений по ним. Соблюдение этих форм является непременным условием законности в данном производстве. Исключительно важное значение имеет осуществление производства по делу законными методами.

Говоря о процессе, К. Маркс подчеркивал, что это только *«форма жизни закона...»*[74]. Следовательно, указание на эту фор-

[74] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 158.

му, на ее особенности, а также на методы процессуальной деятельности соответствующих органов по реализации того или иного материального закона должно составлять главное в определении понятия того или иного процесса — уголовного, гражданского, административного и т. д. Это относится также и к определению производства по делам об административных проступках или иного производства, регулирующего процессуальные отношения[75].

В заключение отметим, что в литературе институт административной ответственности иногда определяется как «совокупность норм советского административного права, регулирующих порядок применения (разрядка наша. — *И. Г.)* взыскания»[76]. Фактически его понятие отождествляется с понятием производства по делам об административных проступках, поскольку в нем основное внимание обращено на процессуальную сторону — на порядок применения взыскания. Это неверно.

Любой вид ответственности по советскому праву является результатом взаимодействия и применения двоякого круга норм — материальных и процессуальных. Поэтому и административная ответственность объективно предполагает ее регламентацию нормами материального и процессуального административного права. Будучи неразрывно связанными между собой, они составляют сложный, но в то же время единый институт советского административного права в целом.

Следовательно, под институтом административной ответственности понимается совокупность административно-материальных и административно-процессуальных норм, регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением компетентными органами и должностными лицами своих полномочий по непосредственному установлению факта и состава административного проступка, личности виновного и применению к нему конкретного взыскания (или освобождению невиновного от него), а также отношения, связанные с процедурой возбуждения и рассмотрения дел, вынесением, обжалованием, пересмотром и исполнением решений о взыскании.

---

[75] В связи с этим нельзя считать верными такие определения понятия процесса, в которых не содержится и упоминания о том, что процессуальная деятельность субъектов может протекать лишь в установленных законом формах и методах. Этим самым обедняется существо, главное в процессе, ибо процессуальная деятельность может строиться лишь на основе строгого соблюдения процессуальных форм и методов, специфичных для каждого процесса в отдельности, нарушение их является грубейшим отступлением от законности.

[76] «Советское административное право, Общая часть». М., 1962, стр. 235.

ГЛАВА II

СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

§ 1. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ПРАВООТНОШЕНИЕ

Характеристика административной ответственности с точки зрения признаков ее содержания, сущности как административноправового института позволила раскрыть ее государственноправовую природу, специфические особенности, показать место регулирующих ее норм в общем объеме советского административного права. Однако для всестороннего анализа административной ответственности необходимо рассмотреть ее еще в одном аспекте — в тесной связи с категорией правоотношения.

В последние годы в науке все большее распространение получает тот взгляд, что понять правовую природу юридической ответственности вне соответствующих правоотношений невозможно[1]. При этом чаще утверждают, что ответственность развивается в рамках определенных — уголовноправовых и иных отношений, и реже — что она сама является правоотношением. А между тем это не одно и то же.

---

[1] См.: А. А. Пионтковский. О понятии уголовной ответственности. «Советское государство и право», 1967, № 12, стр. 40—41; его же. Основные аспекты теории наказания. «Советское государство и право», 1969, № 7, стр. 34—35; О. Э. Лейст. Санкции в советском праве. М., 1962, стр. 85; С. С. Алексеев. Общая теория социалистического права, вып. 2. Свердловск, 1964, стр. 59—60, 134—136, 163—164, 182; И. С. Самощенко. Понятие юридической ответственности, глава в кн.: «Общая теория советского права». М., 1966, стр. 424—425; Б. Т. Базылев. Понятие юридической ответственности. «Вопросы теории и истории государства и права. Уч. зап. Томск. ун-та», № 66, 1967, стр. 16—29, и др.

Существует и иная точка зрения, согласно которой ответственность никоим образом нельзя определять через категорию правоотношения[2].

Любой вид юридической ответственности, в том числе и административная ответственность, возникает как сложное правоотношение. Развиваясь в рамках охранительных правоотношений, она сама также является правоотношением. В литературе, по существу, отсутствуют исследования, объясняющие, почему юридическую ответственность надлежит рассматривать как правоотношение. Поэтому остановимся на этом вопросе специально.

К выводу о том, что юридическая ответственность является правоотношением, можно прийти даже на основе обычного анализа существующих определений этого понятия, в том числе и диаметрально противоположных. Определяя ответственность «как обязанность субъекта отвечать за совершенное правонарушение»[3] перед государством и его органами или же как применение санкций либо мер государственного принуждения (наказания) к виновным в правонарушении[4], исследователя фактически характеризуют ее как правоотношение. Из этих определений видно, что ответственность является особого рода

---

[2] Наиболее последовательно этот взгляд отстаивает В. М. Горшенев (см., например: В. М. Горшенев. Юридическая ответственность и меры государственного принуждения. В сб.: «Проблемы социалистической законности на современном этапе развития народного, хозяйства». Харьков, 1968, стр. 25—26). В. М. Горшенев и ранее отмечал, что орган или должностное лицо, применяющие ту или иную норму к конкретным лицам, не становится субъектом возникающих в результате применения данной нормы правоотношений (см.: В. М. Горшенев. Участие общественных организаций в правовом регулировании. М., 1963, стр. 111). Такое утверждение не соответствует действительности. В свое время оно было подвергнуто критике М. С. Строговичем (см.: М. С. Строгович. Вопросы теории правоотношения. «Советское государство и право», 1964, № 4, стр. 58—59).

[3] А. А. Пионтковский. О понятии уголовной ответственности, стр. 40.

[4] См.: И. С. Самощенко. К вопросу о причинности в области юридической ответственности. В сб.: «Вопросы общей теории права». М., 1960, стр. 340, 346; его же. Правонарушения и юридическая ответственность в советском обществе, глава в кн.: «Общая теория советского права». М., 1966, стр. 419; О. Э. Лейст. Указ. соч., стр. 94; В. М. Манохин. Советское административное право, часть Общая. Саратов, 1968, стр. 198, и др.

отношением между государством, его органами, должностными лицами и виновными в правонарушениях.

Однако, как известно, из самих понятий, вне связи с лежащими в их основе закономерностями, нельзя еще выработать всесторонне правильных представлений о том или ином явлении. Для того, чтобы прийти к выводу, что административная, как и любая иная, ответственность есть правоотношение, необходима вначале рассмотреть, какие объективные основания имеются для подобного утверждения.

В. И. Ленин указывал, чтр «всякая государственная власть есть принуждение»[5]. Отсюда административную, как и любую иную ответственность, являющуюся формой принуждения, можно отнести к неотъемлемым свойствам власти. Властноправовой характер всех видов правовой ответственности заключается в том, что в условиях социалистического государства они имеют место постольку, поскольку их меры, объем, основания и процедура осуществления устанавливаются органами государственной власти. Это первое. Во-вторых, сама юридическая ответственность может наступить лишь при условии реализации компетентными органами и должностными лицами принадлежащих им властных полномочий по применению ее мер к конкретным субъектам, виновным в правонарушениях. Иначе говоря, юридическая ответственность в случае реализации ее мер является внешней формой проявления власти уполномоченных на то органов и должностных лиц в отношении правонарушителей[6].

Однако всякая власть как минимум предполагает наличие двух сторон: властвующего и подвластного, осуществляющих соответственно разнородные функции — господства и подчинения. Поэтому, как правильно полагает И. А. Азовкин, «там, где имеется власть, есть не только господство, но и подчинение, не только властвующий с его желанием и умением повелевать, а и подвластный с его готовностью или вынужденностью повиноваться. Иначе говоря, власть — это всегда реально существующая связь между властвующим и подвластным, совокупность определенных материальных, психологических и идеологических

---

[5] В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 35, стр. 100.

[6] Мы согласны с И. А. Азовкиным, что «можно употребить слово «власть» даже применительно к правам одного из органов государства» (И. А. Азовкин. Демократический характер государственной власти в СССР и механизм ее осуществления. «Советское государство и право», 1968, № 9, стр. 12).

общественных отношений, обусловленных объективными условиями жизни общества»[7].

Сказанное позволяет любые формы проявления власти, властных полномочий со стороны соответствующих органов и должностных лиц характеризовать посредством категории властеотношения. Осуществление административной ответственности, следовательно, также является специфическим властеотношением. Она всегда и при всех условиях есть отношение, в котором зримо обнаруживается властвующий — компетентный орган или должностное лицо, реализующие ее меры к виновному субъекту, и .подвластный — субъект, обязанный повиноваться, а значит, исполнять эти меры.

Таким образом, рассматривая административную ответственность даже без специального нормативного анализа, а только с точки зрения категории власти, можно с полным правом характеризовать ее как специфическое общественное отношение — властеотношение.

К выводу о том, что административная ответственность есть правоотношение, можно прийти и посредством анализа ее нормативных оснований.

Как уже отмечалось, административная ответственность может иметь место лишь в том случае, если она предусмотрена нормами права, т. е. нормативно обоснована. Значение правовых норм в характеристике того или иного вида ответственности решающее. Ими определяются меры ответственности, основания их применения и т. д. Но не меньшую роль нормы играют и в том смысле, что в самом их содержании уже заложены элементы будущего правоотношения, которое может возникнуть при реализации или применении этих норм. Образно говоря, норма права еще до своего возможного применения является «моделью» будущего правоотношения. Пока она не применена, она только «модель» возможного правоотношения. В процессе же ее применения такое правоотношение возникает, причем его характер будет только таким, каким он намечен правовой нормой.

Значение административноправовых норм об ответственности в этом смысле таково, что ими полностью регламентируется специфика содержания всех общественных отношений, возникающих при их применении, — взаимных прав, обязанностей, поведения участников данного правоотношения, применяемых

---

[7] И. А. Азовкин. Указ. соч., стр. 14.

ими юридических средств обеспечения возможного или должного поведения и т. д.[8] «Тем самым,— пишет А. Ф. Шебанов,— правовая норма дает указание о том образе действий, которому должны следовать стороны регулируемого отношения при определенных обстоятельствах, об их должном и возможном поведении в данном случае»[9].

Таким образом, и анализ самих норм показывает, что ответственность, являющаяся результатом применения предусмотренных в них санкций, есть не что иное, как то правоотношение, контуры которого уже были обрисованы содержанием этих норм еще до их реализации.

И, наконец, еще одно соображение. Как уже отмечалось, административная ответственность есть прежде всего применение мер наказания (взыскания), сформулированных в санкции норм права. Но такое применение не может быть осуществлено иначе, как изданием соответствующими органами особого рода правообеспечительных актов — постановлений, решений и т. д. На их основе ответственность и возникает.

Однако эти акты с точки зрения их правовой характеристики являются в то же время и юридическими фактами, с которыми, как известно, связываются возникновение, изменение или прекращение правоотношений, юридических последствий, Во всяком случае в любом издании по общей теории права они так и расцениваются[10]. Если это так, то какие же правоотношения они порождают? Разумеется, правоотношения ответственности.

Сказанное также подтверждает, что юридическая ответственность, возникающая на основе указанных актов, не может быть ничем иным, как правоотношением.

Ответственность в этом смысле имеет те же признаки, что и любое правоотношение вообще. Известно, что правоотношение — это «возникающая на основе норм социалистического права индивидуализированная общественная связь между лицами, характеризуемая наличием субъективных юридических прав и обя-

---

[8] Подробно этот вопрос исследован С. С. Алексеевым (см.: С. С. Алексеев. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966, стр. 106—119).

[9] А. Ф. Шебанов. Форма советского права. М., 1968, стр. 104.

[10] См., например: «Теория государства и права». М., 1962, стр. 476; «Общая теория советского права». М., 1966, стр. 301—308; «Теория государства и права». М., 1967, стр. 362.

занностей и поддерживаемая (гарантируемая) принудительной силой социалистического государства»[11]. В силу этого ему присущи как общие признаки: оно всегда представляет собою такую общественную по своему содержанию связь его участников, которая определяет их положение по отношению друг к другу, так и специальные: эта связь возникает на основе норм права, строго индивидуализирована и предполагает наличие у ее участников взаимных субъективных юридических прав и обязанностей, по поводу осуществления которых отношение возникает и обеспечивается принудительной силой государства[12].

Административная ответственность как правоотношение является такой связью между конкретными участниками, при которой одна сторона — виновный в правонарушении — относится к субъектам ответственности, а вторая сторона — орган государственного управления, его должностное лицо или же в установленных законом случаях народный судья или суд и т. д. — к субъектам, правоприменяющим ответственность. В данном случае налицо картина, обычная для конструкции любого правоотношения, — различные субъекты, находящиеся в определенном отношении друг к другу. Разумеется, это отношение общественное, возникающее в сфере государственного управления. Совершенно очевидно также, что эта связь регулируется правовыми нормами, которыми всесторонне регламентируются как основания возникновения данного правоотношения — ответственности, так и ее объем и мера. Нет никакого сомнения и в том, что это правоотношение возникает в связи с наличием у его участников субъективных прав и обязанностей. При этом правам одного субъекта соответствуют обязанности другого, и наоборот, т. е. данный тип правоотношения, как и все советские правоотношения, характеризуется взаимосвязанностью прав и обязанностей его участников.

В правоотношениях, связанных с административной ответственностью, содержание субъективных прав и обязанностей органов государственного управлениями соответствующих компетентных лиц заключается в их праве и обязанности подвергнуть взысканию виновное лицо, применить к нему только ту меру, которая предусмотрена законом.

---

[11] С. С. А л е к с е е в. Общая теория социалистического права, вып. 2, стр. 47.

[12] Там же, стр. 48, 49.

Содержание же субъективных прав и обязанностей у лица, привлеченного к ответственности, следующее: оно наделяется, с одной стороны, обязанностью подчиниться мере ответственности, исполнить ее в точном соответствии с законом, а с другой — правом требовать, чтобы эта мера была применена к нему лишь в предусмотренных законом пределах, на основе строгого соблюдения процессуального порядка и т. д.[13]. Все это характеризует правовое положение лица, привлеченного к ответственности, не как объекта государственноправового воздействия, а как субъекта правоотношения, наделенного важными правовыми гарантиями, что имеет исключительное значение для утверждения начал законности в вопросах осуществления ответственности[14].

Одним из специфических признаков правоотношения является то, что связь между его участниками поддерживается (гарантируется) принудительной силой государства. Применительно к административной ответственности это означает, что если должностными лицами в процессе осуществления ответственности будет допущено ущемление прав субъекта (взыскание, например, ему определено в незаконных пределах и т. п.), то такого рода нарушение должно быть устранено и виновные в этом могут быть, в свою очередь, привлечены к ответственности. К числу гарантий обеспечения законности относятся: судебный контроль за административной деятельностью (в случае обжало-

---

[13] Ср.: П. С. Э л ь к и н д, Сущность советского уголовно-процессуального права. Л., 1963, стр. 19.

[14] В дореволюционной правовой литературе широко распространенным было мнение, что виновный в совершении нарушения (преступления) является объектом права наказания. Так, например, И. Я. Фойницкий, правильно полагая, что «применение наказания создает между наказывающим государством и наказываемым известные отношения, принадлежащие к сфере права публичного...», и называя такого рода отношения «карательными», вместе с тем замечает: «Карательное отношение, подобно иным юридическим отношениям, слагается из субъекта его — государства, объекта — наказываемого и действия... — применение наказания. Объектом права наказания, следовательно, представляется преступник» (И. Я. Ф о й н и ц к и й. Учение о наказании в связи с тюрьмоведением. СПб., 1889, стр. 26, 27). Очевидно, рассмотрение лица, к которому применяются меры воздействия, в качестве объекта исключает какие бы то ни было гарантии его прав. Советская теория ответственности и законодательство исходят из других принципов, наделяя виновного важными правами как субъекта правоотношения. Безукоснительное соблюдение этих прав составляет обязанность всех государственных органов и должностных лиц.

вания, например, решений о наложении штрафа и лишении водительских прав в суд), прокурорский надзор, административный надзор со стороны вышестоящих инстанций за деятельностью по применению мер ответственности. Не последнюю роль играет и право лиц, привлеченных к ответственности, на обжалование решений о применении к ним мер воздействия. Таким образом, Советским государством предусматривается весьма разнообразная система средств (в том числе и принудительного характера) обеспечения субъективных прав и обязанностей участников данного правоотношения.

Одним из признаков правоотношения является и то, что связь между субъектами носит индивидуализированный, строго определенный характер. Правоотношение административной ответственности тоже строго индивидуализировано по своим субъектам. В нем всегда выступают строго определенные субъекты: с одной стороны, орган государственного управления или его должностное лицо, а с другой — конкретный нарушитель административноправовых обязанностей. Такие отношения не могут быть безадресными, ибо ответственность всегда конкретна, имеет совершенно определенного адресата, в конечном счете индивидуального[15]. В этом и заключается ее действенность.

Итак, анализируя административную ответственность как правовое явление через призму основных черт правоотношения, видим, что все они полностью применимы и к ее характеристике.

Поэтому мы по-прежнему придерживаемся того мнения, что юридическая ответственность в каждом своем конкретном проявлении есть правоотношение, в котором четко обнаруживаются позиции его участников с их диаметрально противоположным кругом субъективных прав и обязанностей. С одной стороны, в таком правоотношении всегда выступает виновный в правонарушении и обязанный в связи с этим нести те отрицательные последствия в виде мер государственного принуждения, сформулированных в санкции нормы права и сопровождаемых государственным и общественным осуждением, порицанием, а с другой — государство в лице соответствующих органов и должностных лиц, исполняющих возложенную на них обязанность по

---

[15] См.: И. И. Касицкий. Принцип личной ответственности. «Коммунист», 1965, № 9, стр. 56.

применению к правонарушителю мер принуждения, содержащих осуждение, порицание от имени общества и государства[16].

Осмысление юридической ответственности на основе правоотношения позволяет разрешить многие спорные вопросы о ее сущности, в частности такие, как проблема ее соотношения с так называемыми охранительными правоотношениями.

Вопрос об охранительных правоотношениях впервые в литературе поставлен Н. Г. Александровым. Он писал: «Нарушение правовой нормы ведет к возникновению между правонарушителем и компетентным органом (государства особого (правоохранительного) правоотношения, имеющего целью применение к нарушителю определенной санкции, в случае подтверждения неправомерности совершенного действия»[17]. О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский назначение охранительных правоотношений также видели в применении к правонарушителям определенных юридических санкций — наказания, административного взыскания[18].

Из этих положений следуют выводы: во-первых, названные авторы, по существу, отождествляют охранительные правоотношения и юридическую ответственность; во-вторых, назначение охранительных правоотношений они видят только в применении санкции (наказания, взыскания) к правонарушителю; в-третьих, основанием возникновения этих правоотношений всегда является правонарушение и, в-четвертых, момент возникновения охранительных правоотношений и юридической ответственности совпадает во времени, начинаясь одновременно с совершением правонарушения.

Мы полагаем, что охранительные правоотношения, проводящие охранительную функцию права .и складывающиеся на основе охранительных норм применительно к каждой отрасли права, конкретизируются, классифицируются на уголовноправовые, административно-охранительные, гражданско-охранительные и другие правоотношения. Если признать правильными приведенные соображения авторов, это означает, что любые

---

[16] См.: И. А. Галаган. Рецензия на книгу А. Е. Лунева «Административная ответственность за правонарушение» «Правоведение», 1962, № 4, стр. 159.

[17] Н. Г. Александров. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955, стр. 91—92.

[18] См.: О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. Вопросы теории права. М., 1961, стр. 194.

виды юридической ответственности в силу их системной связи возникают всегда в момент совершения правонарушений, и следовательно, с этого момента правонарушитель уже несет те отрицательные, моральноправовые последствия, которыми характеризуется юридическая ответственность вообще. Многие представители науки уголовного права утверждают, чго уголовная ответственность как правоотношение возникает одновременно с совершением преступления[19], а другие считают, что она наступает с момента предъявления обвинения[20].

По нашему мнению, с такими утверждениями нельзя согласиться. Между охранительными правоотношениями (уголовно-правовыми и т. д.) и юридической ответственностью много общего, но их необходимо, и различать. Юридическая ответственность в любом ее конкретном виде применительно к отдельным отраслям права действительно возникает в сфере охранительных правоотношений как «их важная часть, но не одновременно с ними, а лишь на определенной стадии их развития. Она возникает только на стадии принятия решения о применении мер государственного принуждения — наказания, административного взыскания и т. п.

Мы согласны с авторами, полагающими, что только после вынесения обвинительного приговора, решения о применении административного взыскания можно считать, что для лица наступила определенная юридическая ответственность[21]. До это-

---

[19] См.: Н. Н. Полянский. Вопросы теории советского уголовного процесса. М., 1956, стр. 258; М. С. Строгович. Курс советского уголовного процесса. М., 1958, стр. 48—49; О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. Вопросы теории права. М., 1961, стр. 193—194, 215; А. А. Пионтковский. Правоотношения в уголовном праве. «Правоведение», 1962, № 2; его же. О понятии уголовной ответственности. «Советское государство и право», 1967, № 12, стр. 41—42; его же. Основные аспекты теории наказания. «Советское государство и право», 1969, № 7, стр. 34; В. И. Курляндский. Уголовная ответственность и меры общественного воздействия. М., 11965, стр. 20; П. С. Элькинд. Сущность советского уголовно-процессуального права. Л., 1963, стр. 13, 19.

[20] См., например: Я. М. Брайнин. Уголовная ответственность и ее основания в советском уголовном праве. М., 1963, стр. 27.

[21] См.: С. С. Алексеев. Общая теория социалистического права, вып. 2, стр. 190; В. Г. Смирнов. Правоотношение в уголовном праве. «Правоведение», 1961, № 3, стр. 96; его же. Функции советского уголовного права. Л., 1965, стр. 154—159; Р. Д. Рахунов. Участники уголовно-процессуальной деятельности по советскому праву. М., 1961, стр. 61— 63; К. Ф. Тихонов. Субъективная сторона преступления. Саратов, 1967, стр. 39—41, и др.

го же момента к лицу не могут быть применены меры государственного принуждения, сопровождающиеся такими серьезными правоограничениями, как судимость, наказуемость, и означающие государственное и общественное осуждение его личности и деяния, т. е. меры, обладающие всеми теми признаками, которыми юридическая ответственность отличается от сходных правовых явлений.

Видимо, авторы, утверждающие, что юридическая ответственность возникает с момента совершения правонарушения (преступления), не учитывают этого принципиально важного обстоятельства. Правильно то, что юридическим фактом, порождающим уголовноправовое отношение, является совершение преступления. Верно и то, что в таком случае возникает особое соотношение прав и обязанностей между государством и личностью преступника, определяемое нормами уголовного права[22]. Но ведь нельзя отрицать и того, что юридическая ответственность, в данном случае уголовная, в полной совокупности своих признаков не может быть реализована, если не известен преступник — он вообще может быть не обнаружен, несмотря на все усилия к его розыску. Так неужели всерьез можно утверждать, что для него юридическая ответственность наступила и при условии безрезультатного розыска?

Юридическая ответственность и охранительное правоотношение не одно и то же. Отождествлять эти явления — значит отказывать юридической ответственности в самостоятельном существовании как правоотношения.

Охранительные отношения — уголовноправовые, административно-охранительные и другие — шире по своему объему, по своей нормативной обусловленности, чем правоотношения ответственности. Юридическая ответственность является лишь частью охранительных отношений, причем такой, которая возникает лишь на определенной стадии их развития. Вместе с охранительными отношениями юридическая ответственность представляет единую целостную систему. Но как часть этой системы юридическая ответственность отличается относительной самостоятельностью, специфическими особенностями целей, задач, объектов, юридических фактов своего возникновения и, наконец, функциями.

---

[22] См.: А. А. Пионтковский. О понятии уголовной ответственности, стр. 41.

Относительная самостоятельность юридической ответственности в системе охранительных правоотношений вообще легко обнаруживается при выяснении различий в их объекте (как правоотношений) и юридических фактах, вызывающих их возникновение.

Однако, прежде чем обратиться к проблеме объекта правоотношения, необходимо выяснить, что под этим следует понимать. В советской юридической науке по этому вопросу высказаны самые различные точки зрения, подробно останавливаться на которых здесь нет возможности. Мы придерживаемся концепции О. С. Иоффе: объектом правоотношения являются действия субъектов, их реальное поведение[23]. Это согласуется со следующим положением К. Маркса: «Помимо *своих действий* я совершенно не существую для закона, совершенно не являюсь его объектом»[24]. Поэтому, если право по своей сущности не может оказывать воздействия ни на что другое, кроме поведения людей, то оно и не может иметь своим объектом ничего другого, кроме этого поведения. Что же касается включения материальных и нематериальных благ в область юридического анализа в связи с правоотношениями, то их, очевидно, следует считать предметом правоотношения, т. е. тем, по поводу чего или в связи с чем эти правоотношения возникают[25]. Вещи, материальные предметы и нематериальные блага являются лишь предметами правоотношения, которые вне сознательной деятельности человека не порождают правовых последствий. В. Г. Афанасьев полагает, что «вещи как социальные феномены не могут быть поняты сами по себе, вне человеческой деятельности»[26] и что «социальная функция вещественных предметов обязательно проявляется через человека, через отношения людей»[27]. Мы считаем, что эти положения абсолютно правильны и имеют прямое отношение к выяснению проблемы объекта правоотношения.

Юридическим фактом, на основе которого возникают охранительные правоотношения, связанные с правонарушениями

---

[23] См.: О. С. Иоффе. О философских проблемах теории правоотношения. «Правоведение», 1958, № 2, стр. 160.

[24] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 14.

[25] Ср.: В. Я. Хватов. Об объекте международного договора. «Правоведение», 1968, № 4, стр. 88—89.

[26] В. Г. Афанасьев. Научное управление обществом. М., 1968, стр. 99.

[27] Там же, стр. 102.

(преступлениями), является сложный состав, включающий в себя, с одной стороны, совершение субъектом правонарушения, а с другой — процессуальное решение компетентных органов о возбуждении преследования (уголовного и иного), о расследовании события правонарушения. Представляется, что без такой ответной реакции государственных органов ни одно охранительное правоотношение возникнуть не может — не будет самой «охраны», заинтересованности государства, его органов и должностных лиц в этом.

Объектом охранительных (уголовноправовых, административно-охранительных и т. д.) правоотношений до того, как они приобрели форму юридической ответственности, являются материального содержания действия компетентных органов и должностных лиц по установлению события и факта правонарушения, его состава, вины субъекта, его личности, соучастия в правонарушении и т. д.[28]. В выяснении всех этих сугубо материальных обстоятельств заключается основная цель, задача и социальная функция этой стадии охранительного правоотношения.

Объект же юридической ответственности как правоотношения состоит в ином — в действиях компетентных органов и должностных лиц по применению (или освобождению от) наказания (взыскания), вынесению о том соответствующего решения (приговора). В этом же заключается и основная задача, цель и социальная функция охранительных отношений на данной стадии развития и специальная цель, задача и функция юридической ответственности как правоотношения.

Решение (приговор) о применении наказания, с которого, как правило, начинается срок его исчисления, и является юридическим фактом, порождающим правовую ответственность как правоотношение. С этого момента реально, фактически и начинается любая юридическая ответственность[29]. «До того момента, пока не вынесен приговор,— замечает Р. Д. Рахунов,— возможно не применение уголовного закона (а, значит, и санкции, юридической ответственности.— *И. Г.),* а обвинение в нарушении закона»[30]. При этом он правильно ссылается на ст. 3

---

[28] См.: А. Е. Наташев, Н. А. Стручков. Основы теории исправительно-трудового права. М., 1967, стр. 108.

[29] См.: И. С. Самощенко. Правонарушения и юридическая ответственность в советском обществе, глава в кн.: «Общая теория советского права». М., 1966, стр. 425.

[30] Р. Д. Рахунов. Указ. соч., стр. 61—62.

Основ Уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, предусматривающую, что «уголовной ответственности и наказанию подлежит только лицо, виновное в совершении преступления... Уголовное наказание применяется только по приговору суда»[31]. Следовательно, уголовная ответственность, как и иные виды юридической ответственности, начинается лишь после принятия решения о ее применении.

После вынесения решения о наказании, взыскании и т. д. развитие охранительных правоотношений не прекращается, а вступает в новую стадию — стадию реального исполнения, «претерпевания» примененных к правонарушителю мер юридической ответственности. Такое «претерпевание» является специфической процессуальной формой реализации материального содержания юридической ответственности, а потому его целесообразно именовать не ответственностью, как это делают многие авторы, а одним из ее компонентов, ее результатом, процессуальной формой осуществления. На данной стадии такое «претерпевание» реализуется в форме исправительно-трудовых, административно-процессуальных правоотношений, объектом которых являются действия компетентных органов по реальному исполнению примененного наказания или взыскания[32].

Таким образом, охранительное правоотношение, как и любое другое общественное явление, находится в состоянии непрерывного постадийного диалектического развития. И речь о юридической ответственности как одной из стадий охранительного правоотношения в любом его отраслевом виде может идти лишь после признания лица виновным в соответствующем обвинительном решении (приговоре). Но юридическая ответственность неотделима также и от реального исполнения наказания, взыскания, поэтому она продолжается вплоть до окончания всего срока отбытия наказания, его исполнения, в том числе и до окончания срока судимости[33]. В течение этого срока продолжают существовать и охранительные правоотношения.

Мы рассмотрели случаи, когда охранительные правоотношения возникают в связи с совершением правонарушений и

---

[31] Там же, стр. 62.

[32] См.: А. Е. Наташев, Н. А. Стручков. Указ. соч., стр. 112.

[33] См.: Н. И. Загородников. О пределах уголовной ответственности. «Советское государство и право», 1967, № 7, стр. 43, 46.

когда их целью является привлечение виновных к ответственности. Однако охранительные правоотношения не ограничиваются только рамками ответственности, такое утверждение принижало бы их правоохранительную роль.

В подавляющем большинстве случаев охранительные правоотношения возникают в связи с иными юридическими фактами, ничего общего с правонарушениями не имеющими — стихийными бедствиями, эпидемиями и другой государственной необходимостью, обусловливающей применение иных мер принуждения в целях защиты общества и государства от возможных нежелательных последствий: карантин, реквизиция и т. д. Вот почему следует полностью согласиться с С. С. Алексеевым, полагающим, что охранительные правоотношения шире по своему объему, чем юридическая ответственность, что в рамках охранительных отношений осуществляются и иные правоохранительные мероприятия Советского государства, к ответственности не относящиеся[34].

Таким образом, административная ответственность не только существует и реализуется в рамках охранительных правоотношений, но она и сама является правоотношением. Рассмотрение, административной ответственности в таком аспекте имеет важное гносеологическое значение.

Прежде всего это обеспечивает возможность преодоления одностороннего подхода к определению ее понятия. Анализ такого правоотношения, как ответственность, показывает, что в нем определенными субъективными правами и обязанностями наделяются: компетентные органы и должностные лица, с одной стороны, и виновный в правонарушении — с другой. При этом субъективное право и обязанность первого круга участников заключается в применении к виновным предусмотренных законом мер и требовании их надлежащего исполнения. Правомочия же виновного состоят в том, что он обязан отвечать за совершенное правонарушение, «претерпеть», исполнить эти меры. В то же время он наделен правом требовать, чтобы они соответствовали закону и применялись в предусмотренных законом процедуре и объеме.

Поэтому крайне недостаточно и по существу неправильно трактовать юридическую ответственность только как обязанность

---

[34] См.: С. С. А л е к с е е в. Общая теория социалистического права, вып. 2, стр. 190. и др.

виновного отвечать за совершенное, «претерпевать» примененные к нему меры или же рассматривать ее только как «способность» к такому претерпеванию и т. п. Одновременно с этим юридическая ответственность является также результатом реализации государством, его органами своих обязанностей по применению ее мер к правонарушителям. В своем конкретном выражении юридическая ответственность как правоотношение приобретает форму двоякой правовой обязанности: для государства и его органов — применить ее меры, для виновного в правонарушении — их исполнить.

В связи с этим наиболее правильно такое определение ее понятия, в котором по возможности отражается двусторонний характер указанных субъективных прав и обязанностей участников ответственности, как правоотношения. Думается, что данное нами определение ее понятия (глава I) отвечает таким требованиям.

Рассмотрение административной ответственности в качестве правоотношения имеет большое .значение и для того, чтобы поиному осмыслить механизм оснований ее возникновения. В дальнейшем мы подробно остановимся на этом вопросе. Здесь же отметим, что в силу двустороннего характера ответственности как правоотношения она может возникнуть лишь при условии активных действий (поведения), имеющих правовые последствия, обеих сторон данного правоотношения. С этой точки зрения ответственность одинаково немыслима, если, с одной стороны, субъектом не будет совершено виновное правонарушение, а с другой — соответствующими органами или лицами не будет применена к виновному мера государственного принуждения.

В то же время юридическая ответственность невозможна, если она не предусмотрена законом и если применение ее мер не оформлено соответствующим индивидуальным актом (приговором, решением и т. д.). Это позволяет, в частности, наиболее правильно решить один из самых дискуссионных вопросов — вопрос о моменте наступления юридической ответственности. Ответственность может наступить только тогда, когда вина субъекта будет доказана, истина по делу установлена, что и будет закреплено вынесенным по делу актом. Всякое иное суждение не соответствует требованиям социалистической законности и такому важнейшему принципу советской карательной политики, как презумпция невиновности. Значение этого принципа таково, что при недоказанности вины субъекта в соответству-

ющем о том акте — приговоре, решении и т. д. — нельзя говорить о его виновности, а следовательно, и о том, что правовая ответственность для него наступила.

И, наконец, последнее. Отмечая значение категории правоотношения для анализа административной ответственности, необходимо учитывать, что в данном случае ответственность характеризуется лишь с точки зрения субъективных прав и обязанностей участников ее как специфического общественного отношения, в рамках которого осуществляется принуждение. Что же касается государственноправового ее содержания как, явления, то оно заключается в том, что ответственность всегда и при любых условиях является мерой государственного принуждения (наказанием, взысканием), предусмотренной в санкции нормы права и примененной к виновному в правонарушении субъекту.

§ 2. СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Данное нами определение понятия административной ответственности будет правильным только с точки зрения выяснения признаков, относящихся к ее содержанию, которыми она сходна и в то же время отличается от иных видов юридической ответственности по советскому праву.

Общий закон теорий познания — это выяснение не только признаков содержания того или иного явления, но и его объема, т. е. того, какие предметы, элементы явления мыслятся, отражаются по сходным признакам в определении понятия. Иначе говоря, объем понятия составляет собою класс всех возможных предметов, обладающих признаками, отражающими основное содержание понятия[35]. Выяснение объема понятия способствует более точному познанию явления и позволяет определить, какие меры административного принуждения относятся к административной ответственности, а какие к ней не относятся, хотя и применяются в административном праве. Иначе говоря, анализ понятия административной ответственности с точки зрения его объема — это вопрос о ее соотношении с административным принуждением вообще.

Разрешение данной проблемы имеет большое теоретическое и практическое значение и позволит наиболее четко представить

[35] См.: Е. К. Войшвилло. Понятие. М., 1967, стр. 165.

сущность различных мер, охватываемых административным принуждением, более глубоко изучить их эффективность и перспективы совершенствования. И, наконец, от того, какие меры административного принуждения следует относить к мерам ответственности, зависят пределы, объем и основные направления кодификации законодательства в этой области.

Решение последней задачи особенно важно. К. Маркс писал, что «от официального общества до некоторой степени зависит квалификация некоторых нарушений установленных им законов как преступлений или только как проступков. Это различие терминологии является далеко не безразличным, ибо оно решает тысячи человеческих судеб и определяет нравственную физиономию общества»[36]. К. Маркс считал безусловным долгом законодателя «не превращать в *преступление* то, что имеет характер *проступка...*»[37].

Эти положения К. Маркса исключительно важны не только для разрешения проблемы отграничения преступлений от проступков, но и для выяснения соотношения принуждения и ответственности в административном праве. Необходимо учитывать, что если в процессе кодификации законодатель придаст тем или иным мерам принуждения характер мер административной ответственности, то это существенным образом повлияет на изменение как самой природы этих мер, так и социальной сущности пресекаемых ими деяний. Последние приобретут объективно новые свойства — свойства административных проступков, заслуживающих кары и наказания. Все это приведет к нормативному расширению базы административного наказания и принуждения, к нормативному увеличению количества правонарушении, а это нельзя признать правильным.

Отсюда, основная теоретическая и практическая цель при решении данной проблемы состоит в том, чтобы избежать искусственного расширения объема административной ответственности за счет других мер административного принуждения.

В советской юридической литературе давно уже стало традицией полностью отождествлять юридическую ответственность с государственным, и в частности с административным, принуждением. Так, обращаясь к этому вопросу, Л. Л. Попов пишет: «Принуждение в СССР — это метод воздействия со-

---

[36] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 13, стр. 516.
[37] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 131.

циалистического государства на сознание и поведение лиц, совершающих антиобщественные поступки, выражающийся в установленных правовыми актами отрицательных последствиях морального, материального и физического характера, имеющих целью предупреждение правонарушений, исправление и наказание правонарушителей»[38].

В свое время мы также утверждали, что «принуждение по советскому праву применяется в интересах всего советского народа на базе убеждения большинства к той части граждан, которые нарушают нормы права, и выражается в привлечении виновного в правонарушении к тому или иному виду ответственности, установленной Советским государством»[39].

Еще ранее Ц. А. Ямпольская писала, что принуждение «применяется лишь в отношении отдельных лиц, не желающих выполнять обязательные предписания (разрядка наша. — *И. Г.*) социалистического государства»[40].

Многие авторы вообще исключают возможность применения мер государственного принуждения вне связи с правонарушениями. Так, например, М. Х. Фарукшин прямо заявляет: «...применение самого государственного принуждения допустимо лишь в случаях противоправного поведения и в связи с таким поведением. Никакими иными соображениями использование мер принуждения обосновать нельзя»[41].

В административноправовой литературе также можно встретить аналогичные высказывания. Т. И. Козырева, например, отмечала: «Основанием для применения мер административного принуждения является административный проступок»[42]. В на-

---

[38] Л. Л. Попов. Убеждение и принуждение в административной деятельности милиции. Автореф. канд. дисс. М., 1966, стр. 5.

[39] И. А. Галаган. Административная ответственность граждан в СССР. Автореф. канд. дисс. Л., 1959, стр. 5. Аналогичная ошибка допущена и О. М. Якубой (см.: О. М. Якуба. Административная ответственность по советскому праву в свете дальнейшего усиления охраны прав личности. Автореф. докт. дисс. Харьков, 1964, стр. 9).

[40] Ц. А. Ямпольская. Об убеждений и принуждении в советском административном праве. В сб.: «Вопросы советского административного и финансового права». М., 1952, стр. 163.

[41] М. Х. Фарукшин. Вопросы общей теории юридической ответственности. «Правоведение», 1969, № 4, стр. 29—30.

[42] Т. И. Козырева. Административное принуждение и его виды. М., 1957, стр. 10.

стоящее время такого же взгляда придерживаются В. М. Манохин, Д. Н. Бахрах, М. С. Студеникина[43].

По нашему мнению, указанная концепция исходит из определенных объективных данных. Действительно, в подавляющем большинстве случаев меры государственного принуждения применяются только к правонарушителям и только в связи с правонарушениями. Особенно это характерно для уголовноправового принуждения, меры которого могут применяться только к виновным в совершении преступления. Таково категорическое требование закона. Меры дисциплинарного принуждения также применяются только к виновным в нарушениях требований служебной или трудовой дисциплины и т. д. Поэтому отождествление государственного принуждения с юридической ответственностью — в данном случае уголовноправового с уголовной ответственностью и дисциплинарноправового с дисциплинарной ответственностью — является правомерным.

Однако необходимо учитывать, что в некоторых отраслях права — государственном, гражданском и особенно административном — имеются нормы, которыми предусматривается возможность применения принуждения вне какой-либо связи с виновным поведением субъектов, с правонарушением. Причем такие нормы в административном праве, например, составляют значительный объем. Они также служат целям охраны социалистического правопорядка, общественной и государственной безопасности.

Поэтому отождествление государственного принуждения с юридической ответственностью в общеправовом смысле и отраслевых значениях нельзя призвать точным. Для характеристики соотношения административной ответственности и административного принуждения такое отождествление вообще неприемлемо, ибо многие административно-предупредительные меры применяются и помимо правонарушений, в целях их предупреждения.

Необходимо отметить, что у авторов, отождествляющих административную ответственность с административным при-

---

[43] См.: В. М. М а н о х и н. Советское .административное право, часть Общая. Саратов, 1968, стр. 188; Д. Н. Б а х р а х. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. стр. 15—29, 33; М. С. С т у д е н и к и н а. Соотношение административного принуждения и административной ответственности. «Советское государство и право», 1968, № 10, стр. 22.

нуждением, имеются для этого и некоторые другие основания. Дело в том, что этим правовым явлениям действительно присущи многие общие признаки. И если все внимание акцентировать только на их общности, то невозможно отграничить административную ответственность от административного принуждения. Однако административной ответственности присущи и свои особые черти, которые обусловливают ее самостоятельное правовое значение в системе административного принуждения. И задача как раз и состоит в том, чтобы выявить эту специфику в содержании административной ответственности.

При разрешении этих вопросов следует избегать крайностей. Одинаково неверным будет как полное отождествление мер административной ответственности с объемом административного принуждения, так и отрицание между ними тесных взаимосвязей и общности в некоторых признаках.

Методологической основой разрешения проблемы соотношения административной ответственности и административного принуждения служат законы марксистской диалектики, в частности, положения о том, что процесс исследования отдельных явлений возможен лишь на основе выяснения их связей с более общими категориями. В. И. Ленин писал: «...отдельное не существует иначе как в той связи, которая ведет к общему»[44]. Он также подчеркивал, что хотя «значение *общего* противоречиво: оно мертво, оно нечисто... но оно только и есть *ступень* к познанию *конкретного*...»[45].

Использование этих положений при рассмотрении проблемы соотношения административной ответственности и административного принуждения как более общей категории предполагает первоначальный анализ тех моментов, признаков, свойств, которые характерны для административного принуждения в целом и для отдельных его видов. Это первая ступень в исследовании данной проблемы. Вторая же ступень будет заключаться в переходе от общего в содержании административного принуждения к особенному в его отдельных видах, что и является предпосылкой решения проблемы,— какие меры охватываются объемом административной ответственности. Этим обеспечивается возможность разрешения и многих других вопросов административного принуждения.

---

[44] В. И. Ленин. Полн. собр. соч. т. 29, стр. 318.
[45] Там же, стр. 252.

Проблема признаков административного, равно как и государственного принуждения вообще, исследована недостаточно. Так, И. Ребане, рассматривая этот вопрос, считает, что государственное принуждение является формой внешнего воздействия на человека и сопровождается определенным стеснением, лишением или ограничением в его интересах и благах[46]. Этим, собственно, И. Ребане и ограничивает анализ данной проблемы. Приведенные им признаки, конечно, важны и необходимы для раскрытия содержания государственного принуждения, но они еще явно недостаточны для всестороннего его изучения.

Неполно освещен этот вопрос и Д. Н. Бахрахом[47]. Говоря об особенностях государственного принуждения в СССР, он отмечает лишь то, что оно применяется путем издания правообеспечительных актов и только к конкретным субъектам, нарушающим юридические нормы, и осуществляется на строго правовой основе. По существу, вопрос об этих признаках им подменен вопросом об основаниях применения мер принуждения, которыми, по его мнению, являются только правонарушения. Из числа приведенных им особенностей к признакам государственного принуждения может быть отнесено то, что оно предусмотрено нормами права. Что же касается его утверждения, что государственное принуждение осуществляется посредством правообеспечительных актов, то оно не совсем точно. Многие меры принуждения могут применяться и на основе устных распоряжений уполномоченных на то лиц.

Во всей учебной административноправовой литературе признаки административного принуждения сводятся лишь к праву соответствующих органов и должностных лиц применять меры принуждения непосредственно, без предварительного обращения в суд[48]. Акцентирование внимания на внесудебной процедуре

---

[46] См.: И. Р е б а н е. Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советский правопорядок. «Уч. зап. Тартуского гос. ун-та», вып. 182, 1966, стр. 176—182.

[47] См.: Д. Н. Б а х р а х. Советское законодательство об административной ответственности, стр. 15—16.

[48] См., например: «Административное право». М, 1946, стр. 235—250; «Советское административное право». М., 1950, стр. 173—174; «Советское административное право». М., 1959, стр. 152—155; «Советское административное право». М., 1962, стр. 233—235; «Административное право». М., 1967, стр. 176; «Административное право». М., 1968, стр. 232—233, и др.

применения административно-принудительных мер представляется существенным. Однако этого еще крайне недостаточно для всесторонней характеристики форм, в которых административное принуждение проявляется.

Более подробно эти вопросы излагаются болгарским административистом Петко Стайновым. Определяя в целом государственное принуждение как «физическое или психическое воздействие органов государства на определенное лицо с целью заставить его, побудить силой к совершению предписанных государством действий, или воздержанию от действий, или определенному поведению, или, наконец, к подчинению известным ограничениям, связанным с личностью или имуществом»[49], он тем самым делает значительный шаг вперед к раскрытию самого содержания этого явления. Положительным в данном определении является то, что П. Стайнов отразил многообразные формы государственного принуждения. Оно заключается в физическом или психическом воздействии на субъекта и может выражаться в понуждении его силой к совершению определенных действий или воздержанию от них. Оно, наконец, может приобретать форму определенных ограничений личного или имущественного характера. Это определение П. Стайнова выгодно отличается своей полнотой, а потому должно быть учтено при разработке проблемы признаков административного принуждения.

Основой разработки проблемы признаков административного принуждения является также представление о нем как о сложной целостной системе. Административное принуждение неоднородно, оно состоит из самых различных мер, которые благодаря вхождению в его объем (в целостную систему) приобретают в принципе сходные, интегративные, системные качества и свойства. Все это и обусловливает возможность решения вопроса об общих и сходных для них признаках содержания.

По нашему мнению, к основным признакам содержания административного принуждения относятся следующие: 1) оно является формой государственного принуждения; 2) оно всегда заключается во внешнем государственноправовом психическом и физическом воздействии на поведение субъектов; 3) оно, как правило, сопряжено с причинением дополнительных лишений, правоограничений субъекту; 4) оно всегда нормативно обосно-

[49] П. Стайнов, А. Ангелов. Административное право народной республики Болгарии, Общая часть. М., 1960, стр. 350.

вано, т. е. предусмотрено законом; 5) оно применяется лишь уполномоченными на то органами советского государственного управления и их должностными лицами; 6) оно осуществляется в рамках охранительных правоотношений, складывающихся в сфере советского государственного управления; 7) оно реализуется во внесудебном порядке.

Анализ этих признаков позволяет полнее раскрыть само предметное содержание административного принуждения, включающее в себя принудительные акции органов государственного управления, нормативные формы его проявления — конкретные меры, содержащиеся в санкциях правовых норм и заключающиеся в психическом и физическом воздействии на поведение субъекта.

Остановимся на рассмотрении содержания названных признаков.

Первый признак указывает на то, что административное принуждение есть прежде всего составная часть государственного принуждения, имеющая своим назначением охрану управленческих отношений административно-принудительными средствами. Отнесение административно-принудительных мер к формам государственного принуждения подчеркивает их государственноправовую природу. Они устанавливаются государством, их применение соответствующими органами и должностными лицами является результатом осуществления последними своих властных полномочий. Всем мерам административного принуждения присущ властно-принудительный характер; поскольку, как указывал В. И. Ленин, «государство, это — область принуждения»[50]. Применением этих мер, в частности, осуществляются властные функции по регулированию общественных отношений в сфере советского государственного управления. Это важно подчеркнуть, ибо многие авторы утверждают, что отдельным мерам административного воздействия момент принуждения не присущ вообще.

Второй признак касается характеристики административного принуждения с точки зрения проявления его внешних форм. Этот признак показывает, в чем конкретно заключается принуждение.

Внешние формы принуждения могут быть самыми различными. Их разнообразие обусловливается характером обеспе-

---

[50] В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 42, стр. 294.

чиваемых отношений, целями, основаниями, способами применения принуждения, компетенцией органов и должностных лиц, наделенных правом на применение принудительных мер. Немалую роль в решении вопроса о том, какие меры могут быть применены к конкретному субъекту, играет и его правовое положение. Так, в порядке административного принуждения к должностным лицам как таковым не применяются меры, связанные с ограничением их свободы; они не могут, например, подвергаться аресту и т. д.

Конкретные формы административного принуждения приобретают характер личных, организационных, имущественных (материальных) ограничений. Личные ограничения могут выражаться, например, в аресте за мелкое хулиганство. К такому ограничению следует отнести далее задержание субъекта и его доставление в отделение милиции или штаб добровольной народной дружины для установления личности, его личный обыск, принудительное освидетельствование и т.д. К организационным ограничениям относятся такие формы принуждения, как закрытие, например, торговых учреждений вследствие их антисанитарного или пожароопасного состояния. К имущественным относятся, например, принудительное взыскание штрафа, отчуждение имущества при его реквизиции, его конфискация.

Во всех этих и иных случаях административное принуждение всегда проявляется в формах внешнего государственного воздействия на поведение субъекта с тем, чтобы, как правильно указывает П. Стайнов, побудить его силой, заставить совершить какие-либо действия или воздержаться от них, или подчиниться каким-либо правоограничениям. В центре внимания в данном случае находится не личность как таковая, а ее поведение, которое и служит объектом принудительного воздействия. Даже имущественные или организационные ограничения субъекта предполагают изменение его поведения: он должен либо сдать в порядке реквизиции определенное имущество, либо, как в приведенном выше примере, прекратить работу торгового учреждения до наведения в нем санитарного состояния и т. д. Вне поведения субъекта принуждения быть не может.

Важно отметить, что принудительный характер внешнего воздействия определяет и весь механизм процессуального его осуществления: подготовку к применению мер принуждения, саму процедуру их применения и их реальное исполнение.

Принуждение может приобретать форму психического или физического воздействия. В любой форме оно обращено к сознанию субъекта. Психическую форму принуждения приобретают все акты государственных органов и должностных лиц, а также и сами нормы права, возлагающие на субъектов определенные запреты или обязанности, неисполнение которых пресекается государственным принуждением. Такие нормы и акты всегда содержат в себе угрозу возможного применения принуждения. Поэтому они и оказывают соответствующее превентивное психическое воздействие на организацию субъектом своего поведения. Однако недостаточно полагать, что сфера психического принуждения ограничена лишь действием актов или правовых норм, которые пока еще не применены.

Психическое принуждение может быть и в виде устных указаний, обращений, предупреждений и т. д., непосредственно адресованных соответствующими органами и должностными лицами обязанному субъекту. Это, например, предложения охотничьих инспекторов к задержанным за нарушение правил охоты о добровольной сдаче ими незаконных предметов охоты, которые в случае несогласия будут изъяты принудительно. Таким же характером будет обладать предупредительный окрик о применении огнестрельного оружия и т. д.

Таким образом, психическое принуждение — это всегда нормативная или непосредственная угроза реального применения предусмотренных законом конкретных мер принудительного воздействия.

Физическая форма государственного принуждения всегда заключается уже в реальном применении его мер, в их исполнении силами и средствами соответствующих органов государства и должностных лиц. Особенностью и психического и физического принуждения является ограничение воли субъекта в свободном определении им линии своего поведения: он обязан лишь подчиниться принудительному воздействию. Даже психическое принуждение, которое еще далеко от реального применения к субъекту соответствующих принудительных мер, предполагает подавление субъектом своей воли. Нельзя не согласиться в связи с этим с Т. В. Суворовой, которая пишет: «...при психическом принуждении подчинение правовым велениям является результатом насилия самого индивида над своей собственной волей»[51].

---

[51] Т. В. С у в о р о в а. Об особом характере государственного принуждения в СССР. В сб.: «Государство и коммунизм». М., 1962, стр. 41.

Степень ограничения воли субъекта еще больше увеличивается при физическом воздействии: он изолируется от общества, помимо его воли у него конфискуется имущество и т. д. Поэтому прав И. Ребане, полагающий, что принуждение несовместим со свободой, ибо оно ограничивает, а порой исключает выбор субъектом различных вариантов своего поведения. Оно представляет собою несвободу[52].

Таким образом, особенностью административного принуждения является то, что оно всегда заключается во внешнем психическом и физическом воздействии на поведение обязанных субъектов[53].

Третий признак административного принуждения заключается в том, что его меры всегда сопровождаются причинением дополнительных лишений, правоограничений обязанному субъекту, которые он должен претерпеть. Любые меры воздействия: административные взыскания, меры пресечения, административно-предупредительные меры, как правило, сопровождаются дополнительными правоограничениями. Положение субъекта становится хуже, чем это было до их применения. То, что меры взыскания и меры пресечения сопровождаются такими правоограничениями, ни у кого не может вызвать сомнения.

Сложнее обстоит дело с характеристикой правоограничений вследствие применения так называемых административно-предупредительных мер — проверки документов, вхождения в жилые помещения, ограничения движения транспорта и пешеходов, закрытия определенных местностей в связи с карантином, принудительного освидетельствования лиц, реквизиции и т. д. Некоторые авторы вообще отрицают их наличие в административном принуждении. Однако они имеют место в административном праве и так же, как и иные формы принуждения, связаны с причинением дополнительных правоограничений и стеснений субъектам.

---

[52] См.: И. Ребане. Указ. соч., стр. 180.

[53] Наличие психических и физических форм принуждения обусловливается характером самих правовых норм, которые, являясь орудием власти, всегда выступают в качестве психического и физического принуждения. В связи с этим вполне правомерен вывод А. И. Королева и А. Е. Мушкина о том, что «правовую норму можно охарактеризовать... как социальную норму с психическим принуждением в виде угрозы физического принуждения» (А. И. Королев, А. Е. Мушкин. Государство и власть. «Правоведение», 1963, № 2, стр. 25).

Четвертый признак касается характеристики административного принуждения с точки зрения его нормативной обоснованности. Это означает, что применение мер административного принуждения возможно лишь на основе правовых норм и только в пределах и видах, предусмотренных законом.

Пятый признак указывает, что меры административного принуждения вправе применять лишь уполномоченные на то органы и должностные лица. Их круг строго определен в законе. Как правило, это органы и должностные лица аппарата советского государственного управления, применение мер принуждения которыми является составной частью их правового статуса. Наделение их таким правом обусловливается спецификой государственного управления, его мобильностью и оперативным характером, необходимостью быстрого реагирования посредством административно-принудительных мер на возникающие или могущие возникнуть нежелательные для государственного управления эксцессы. В ряде случаев таким правом наделены также народные судьи, народные и товарищеские суды и представители общественных организаций.

Шестой признак состоит в том, что применение мер административного принуждения ограничено лишь сферой государственного управления, осуществляемого исполнительно-распорядительным аппаратом Советского государства. Административное принуждение применяется в рамках особого рода правоотношений — охранительных административноправовых отношений, складывающихся на основе охранительных административноправовых норм и имеющих своим назначением охрану правопорядка и социалистической законности в сфере Советского государственного управления, пресечение или предупреждение явлений (отношений), препятствующих или могущих препятствовать нормальному процессу управления[54].

Указание на то, что административное принуждение складывается лишь в рамках административно-охранительных правоотношений, ограничивает сферу его действия. Этим самым констатируется, что в иных административноправовых отношениях, которых большинство, административное принуждение вообще исключается. Его место заполняют различные методы организационно-правового воспитания и убеждения. В общей

---

[54] Ср.: С. С. Алексеев. Общая теория социалистического права, вып. 2, стр. 59—60, 189—191.

массе управленческих отношений административно-охранительные правоотношения занимают незначительный объем и в перспективе все более сокращаются. Это подчеркивает демократическую сущность и творческий характер советского государственного управления, сильного сознательностью и политической активностью широких трудящихся масс.

Седьмой признак касается характеристики процессуальных особенностей осуществления мер административного принуждения. Применение этих мер, как правило, осуществляется во внесудебном порядке властью соответствующих органов и должностных лиц аппарата советского государственного управления на основе административно-процессуальных норм. Основными чертами административного принуждения является его оперативность, непосредственность, быстрота реакцли на нежелательные отношения — правонарушения и иные явления, могущие причинить вред интересам управления. Все это и обусловливает внесудебный порядок применения и осуществления административно-принудительных мер. Что же касается судов и иных органов и должностных лиц, наделенных правом на применение мер административного принуждения, то их деятельность также является административноправовой по своему характеру и регулируется административноправовыми нормами.

Итак, формы проявления административного принуждения различны. Они могут затрагивать психическую и физическую сферы субъекта. Суммируя эти проявления административного принуждения, можно заключить, что оно принудительно: 1) психической угрозой своего применения; 2) своим реальным физическим воздействием на субъекта; 3) по самой своей сути, ибо всегда заключается в причинении субъекту дополнительных лишений, правоограничений в его личной, имущественной или организационной сфере; 4) процедурой своего применения и исполнения; отрицательными для субъекта являются не только сами меры принуждения, но и порядок их применения и исполнения, характеризующийся необычностью, специфической регламентацией и принудительностью.

Все эти проявления административного принуждения (точно так же, как и любого другого правового принуждения) отражают в своей совокупности не только материальноправовые, но и процессуальные и психические стороны его принудительного воздействия на субъекта.

В конкретной ситуации административное принуждение может проявляться или всеми своими сторонами или одной, — например, только принудительным осуществлением обязанности, ранее лежавшей на субъекте (при реквизиции). Однако и здесь, хотя и в меньшей степени, проявляются иные элементы принуждения: дополнительные правоограничения, связанные с процедурой исполнения, ее принудительностью. Все это говорит о сложности механизма принуждения.

Таковы основные признаки содержания административного принуждения и формы его проявления, свойственные любым его мерам и обусловливающие их системную общность. Однако акцентирование внимания только на этом недостаточно для того, чтобы познать особенное, специфическое в содержании различных видов административно-принудительных мер, показать их назначение и функции в общем объеме административного принуждения.

Прежде всего необходимо рассмотреть, из каких мер состоит административное принуждение. Не давая подробной характеристики этим мерам, достаточно глубоко исследованным различными авторами, остановимся лишь на тенденциях их анализа, на методологических основах подхода к их изучению и классификации, т. е. на тех вопросах, которые в науке остаются спорными. Решение этих вопросов непосредственно связано с выяснением проблемы соотношения административной ответственности и административного принуждения.

Отметим, что с самого начала советскими учеными был избран правильный подход к исследованию этой проблемы: административное принуждение ими рассматривалось как сложное р о д о в о е явление, состоящее из различных групп мер, отличающихся друг от друга специфическими основаниями своего применения и назначением. В зависимости от этого и строилась классификация административно-принудительных мер.

Вопрос о соотношении административного принуждения и административной ответственности первоначально не ставился в советской правовой литературе, что объяснялось недостаточной исследованностью этих административноправовых институтов. Долгое время отсутствовало даже само понятие административной ответственности. Лишь после того, как были изучены многие стороны административного принуждения, был поставлен вопрос об отграничении административной ответственности от иных форм административного принуждения. Немаловажную

роль в постановке этой проблемы в СССР сыграла и нормотворческая практика, которая привела к изданию многочисленных актов об административной ответственности, подлежащих первоочередной кодификации.

Развитие представлений об административном принуждении, его классификации и соотношении с административной ответственностью является результатом многолетних исследований советских авторов.

Первоначальное исследование административного принуждения производилось в плане выяснения различий двух групп административноправовых мер воздействия (административных взысканий и административно-предупредительных мер), каждая из которых по существу рассматривалась как отдельное и однородное правовое образование. При этом в связи с отсутствием в законодательстве четкого наименования отдельных мер воздействия вторая их группа именовалась «административно-правовыми мерами социальной защиты»[55], «иными мерами административного принуждения»[56], «мерами административного воздействия (или административного обеспечения)»[57], «мерами административного обеспечения»[58], «мерами административного пресечения»[59], «мерами непосредственного воздействия (принуждения)»[60].

При всем разнобое в терминологическом наименовании данной группы мер все авторы были почти единодушны в том, что если административные взыскания (предупреждения, штраф, конфискация и т. д.) применяются лишь для наказания виновных в совершении административного проступка, то вторая

---

[55] С. С. Студеникин. Советское административное право. М, 1949, стр. 133.

[56] В. А. Власов. Убеждение и принуждение в советском государственном управлении, глава в учебнике: «Советское административное право». М., 1950, стр. 184.

[57] Ц. А. Ямпольская. Об убеждении и принуждении в советском административном праве. В сб.: «Вопросы советского административного и финансового права». М., 1952, стр. 178.

[58] Г. И. Петров. Советское административное право, часть Общая. Л., 1960, стр. 299.

[59] А. Е. Лунев. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961, стр. 90.

[60] И. И. Евтихиев и Ю. М. Козлов. Убеждение и принуждение в советском государственном управлении, глава в учебнике: «Советское административное право, Общая часть». М., 1962, стр. 234.

группа — административно-предупредительные меры воздействия (личное задержание, различного рода административные: финансовые, технические, медицинские, карантин, реквизиция и т. д.) — применяется в целях либо пресечения правонарушения, либо их предупреждения. По мнению многих авторов, меры, относящиеся ко второй группе, могут применяться и без наличия вины, правонарушения, а в силу государственной или иной необходимости.

Дальнейшее исследование проблем административного принуждения показало, что вторая группа его мер неоднородна. Первым в советской литературе обратил внимание на это обстоятельство М. И. Еропкин. В 1956 г. с учетом специфики правовой характеристики, все меры административного принуждения им были классифицированы на три большие группы: 1) административные взыскания; 2) меры административного пресечения и 3) административно-предупредительные меры (или меры административного обеспечения)[61]. Впоследствии вопрос о классификации мер принуждения успешно разрабатывался им в ряде исследований[62]. В настоящее время большинство авторов придерживаются его классификации[63].

М. И. Еропкин отмечал, что названные группы мер применяются, соответственно, в случаях: а) привлечения к административной ответственности лиц, совершивших административный проступок; б) пресечения противоправных действий; в) предупреждения правонарушений или обеспечения общественной безопасно-

---

[61] См.: М. И. Еропкин. Правовые основы организации и административной деятельности советской милиции. Канд. дисс. М., 1956, стр. 173—199.

[62] См.: М. И. Еропкин. О классификации мер административного принуждения. В сб.: «Вопросы административного права на современном этапе». М., 1963, стр. 60—68; его же. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965, стр. 118—148; его же. Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в Советском государстве. Автореф. докт. дисс. М., 1967, стр. 26.

[63] См.: В. И. Игитов. Административно-правовые и общественные меры воздействия в области охраны общественного порядка. Автореф. канд. дисс. М., 1966; Б. М. Лазарев [и др.]. Вопросы кодификации законодательства об административной ответственности. «Советское государство и право», 1967, № 1, стр. 26—27; Л. Попов. Убеждение и принуждение. М., 1968, стр. 62; С. И. Котюргин. Административный процесс в деятельности советской милиции. Автореф. канд. дисс. М., 1968, стр. 6, и др.

сти при стихийных бедствиях или иных нарушениях обычного порядка жизни (авариях, дорожных происшествиях и т.п.)[64].

Основание применения первых двух групп мер административного принуждения М. И. Еропкин видел в противоправных действиях. При этом к первой группе он относил традиционные меры административных взысканий — предупреждение, штраф, исправительные работы и т. д., а ко второй — задержание, различного рода административно-технические, санитарные, медицинские, финансовые меры, которые применяются в целях пресечения противоправных действий. Их применение в предупредительных целях он считает недопустимым[65].

Что же касается третьей группы мер — административно-предупредительных, (реквизиции, закрытие государственной границы в предусмотренных случаях, карантин, медицинское освидетельствование и т. п.), то основанием их применения служат не противоправные действия, а цели их предупреждения или предупреждения наступления вредных, тяжелых последствий, вызванных различными обстоятельствами, — войной, стихийными бедствиями, эпидемиями и т. д.

Критерием разграничения этих групп мер, по мнению М. И. Еропкина, является «способ обеспечения общественного порядка, определяемый, в свою очередь, характером обеспечиваемых отношений»[66].

Работы М. И. Еропкина — важный этап в исследовании проблем административного принуждения и его классификации на отдельные виды. В частности, им сформулировано одно из лучших в нашей литературе определений этого государственно-правового явления[67], которое почти без изменений вошло в последующие учебники[68].

Мы разделяем основные положения концепции М. И. Еропкина, однако, считаем, что она нуждается в дополнительной аргументации и дальнейшем серьезном обосновании.

В последние годы в литературе выдвинуты соображения об отсутствии в административном принуждении административно-предупредительных мер и о наличии в нем так называемых мер

---

[64] См.: М. И. Еропкин. Управление в области охраны общественного порядка, стр. 119.

[65] См. там же, стр. 138.

[66] Там же, стр. 120.

[67] См. там же, стр. 119.

[68] См., например: «Административное право». М., 1968, стр. 232.

восстановительных. Особенно решительно такую точку зрения отстаивает Д. Н. Бахрах. Он замечает: «Так называемые административно-предупредительные меры не являются мерами принуждения»[69]. Эти меры он относит, собственно, не к мерам принуждения, а к запретам, нормам права. И поскольку, по его мнению, эти нормы обращены не к отдельной личности, а ко всем без исключения гражданам, их нельзя рассматривать как меру административного принуждения[70], ибо ею «может быть только индивидуальный акт управления, имеющий конкретного адресата»[71]. Этот вывод он обосновывает тем, что «общие запреты не порождают конкретных правоотношений, а вне конкретных правоотношений, не может быть принуждения»[72].

Эта концепция нуждается в серьезном критическом анализе. Обратимся вначале к положению о том, действительно ли нельзя норму права рассматривать как меру принуждения? Понятие нормы права слишком емкое. Оно может быть охарактеризовано с самых различных позиций, например, с точки зрения принадлежности нормы права к формам государственноправового принуждения. Правовая норма — атрибут власти, она всегда поэтому не только предполагает возможность государственного принуждения, но и сама является его формой. Специфической формой принуждения является даже общественное мнение, которое способно выполнять важные функции в регулировании отношений между людьми. Именно это его свойство имел в виду Ф. Энгельс, указывая, что «у него (родового строя.— *И. Г.)* не было никаких других средств принуждения, кроме общественного мнения»[73]. И если это относится даже к общественному мнению, то очевидно, что правовые нормы тем более уместно характеризовать указанным образом[74].

---

[69] Д. Н. Б а х р а х. Виды административного принуждения. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 5. М., 1965, стр. 92.

[70] Аналогичный вывод о невозможности отнесения реквизиции и других мер к мерам принуждения сделан И. Ребане (см.: И. Р е б а н е. Указ. соч., стр. 178).

[71] Д. Н. Б а х р а х. Административная ответственность. Пермь, 1966, стр. 13.

[72] Там же, стр. 12.

[73] К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 21, стр. 168.

[74] Глубоко прав П. Е. Недбайло, полагающий, что «норма права представляет собой всегда повеление, обязательное к исполнению, и в этом смысле всегда является принудительным правилом» (П. Е. Н е д б а й л о. Применение советских правовых норм. М., 1960, стр. 503).

Любые правовые обязанности, в добросовестном и надлежащем исполнении которых заинтересована государственная власть, и любые правовые запреты, нарушение которых для нее нежелательно, всегда были и будут специфической формой принуждения.

Являясь формой принуждения, правовая норма может выступать и в качестве реальной меры принуждения (хотя термин «мера принуждения» больше подходит к характеристике мер, предусматриваемых санкцией нормы права, чем нормы права в целом). Этим свойством в определенной степени обладают и административноправовые нормы, которыми предусматривается возможность применения так называемых административно-предупредительных мер. По своему содержанию эти меры одновременно являются и правилом поведения и мерой принуждения обязанных субъектов. Это обусловлена самой природой данных норм. Их нормативные предписания (диспозиции) обязывают субъектов к такому поведению, которое всегда сопряжено с причинением им определенных лишений, правоограничений в их личной, имущественной или иной сфере. Иначе говоря, указанные диспозиции могут быть исполнены лишь посредством акций, которые всегда принудительны для субъекта.

Такая особенность названных административноправовых норм объясняется тем, что они, как правило, всегда сопряжены с причинением дополнительных правоограничений субъекту. В отличие, например, от предписаний уголовноправовых и сходных с ними норм в иных отраслях права, исполнение которых вообще не связано с какими-либо ограничениями субъекта (нельзя ведь сказать, что требованием «не убивай, не кради, не нарушай определенные правила» и т. д. субъект в чем-либо ограничивается), указанные административноправовые нормы как раз принуждают субъекта к определеному правоограничению. Они заранее рассчитаны и, как правило, предполагают дополнительное (по сравнению с тем, как это было до их реализации) ограничение субъекта в его правах и интересах, в том числе и законных. Он лишается, например, права проехать на определенную территорию вследствие того, что там объявлен карантин; он подвергается принудительному лечению, хотя, быть может, и не знал о наличии у него болезни, представляющей опасность для окружающих; у него, наконец, отчуждается имущество в порядке реквизиции.

Меры, предусмотренные в диспозициях данных норм, объективно принудительны. И их принудительный характер не зависит от того, добровольно или кет подчиняется их воздействию субъект[75]. Поэтому такого рода диспозиции, по существу, приобретают характер санкций для обязанного субъекта. В пользу этого говорит хотя бы тот факт, что указанного рода меры применяются в одинаковом объеме и тогда, когда субъект им добровольно подчиняется и строит свое поведение соответственно их требованию, и тогда, когда они реализуются вопреки его желанию.

Таким образом, представление о диспозиции некоторых административноправовых норм как о мере принуждения обязанного субъекта вполне обоснованно. Таким принудительным характером обладают и диспозиции некоторых норм в других отраслях права. В семейном праве к ним, например, относятся диспозиции тех норм, которыми регламентируются алиментные обязанности субъектов. В связи с этим следует полностью со-

---

[75] В литературе весьма распространенным является тот взгляд, что нормы права не могут характеризоваться как формы принуждения, что они теряют свой принудительный характер, если их предписания соблюдаются добровольно. В разное время такое мнение высказывалось Ц. А. Ямпольской (см.: Ц. А. Ямпольская. Об убеждении и принуждении в советском административном праве. В сб.: «Вопросы советского административного и финансового права». М., 1952, стр. 168—169), И. П. Томашевским (см.: Н. П. Томашевский. О структуре правовой нормы и классификации ее элементов. В сб.: «Вопросы общей теории советского права». М., 1960, стр. 204), Ф. Н. Фаткуллиным (см.: Ф. Н. Фаткуллин. Некоторые вопросы советского права на современном этапе. В сб.: «Вопросы государства и права в свете решений XXII съезда КПСС». Казань, 1962, стр. 22), И. Ребане (см.: И. Ребане. Указ. соч., стр. 178), Д. Н. Бахрахом (см.: Д. Н. Бахрах. Административная ответственность, стр. 13). Представляется, что такими соображениями подменяется существо вопроса. Специфика правовых норм заключается в государственном принуждении (или его возможности) к соблюдению нормативных предписаний, вследствие чего сами эти предписания приобретают принудительный характер. И эта «принудительность» не зависит от добровольности или недобровольности их исполнения. Прав поэтому А. Ф. Шебанов, который, критикуя такие соображения, пишет: «Ошибка этих авторов заключается в том, что они смешивают вопрос о добровольном и сознательном исполнении норм советского права подавляющим большинством членов нашего общества с вопросом о принудительно-обязательном характере каждой правовой нормы (разрядка наша. — *И. Г.),* о предусмотренной в ней возможности государства при необходимости принудить к ее исполнению» (А. Ф. Шебанов. Форма советского права. М., 1968, стр. 101).

гласиться с И. Ребане, полагающим, что возможность применения мер принуждения допускают не только санкции, но и диспозиции некоторых правовых норм[76].

Для доказательства того, что норма права не может выступать в качестве меры принуждения, Д. Н. Бахрах выдвигает и такой довод: норма — это общий запрет, а общие запреты не порождают правоотношений, вне которых принуждения быть не может; мерой принуждения является «только индивидуальный акт управления, имеющий конкретного адресата»[77].

Что следует сказать об этом соображении? Действительно, вне конкретных правоотношений не может быть реального принуждения. Однако это положение нисколько не опровергает того, что норма права способна выполнять функцию реальной меры принуждения. Подчеркиванием значения правоотношения поднят другой вопрос, не связанный с анализом принудительной сущности диспозиций некоторых правовых норм. Категория правоотношения пригодна лишь для характеристики механизма действия правовой нормы, ее санкции или диспозиции с принудительным содержанием, но не для анализа принудительной сущности последних.

Диспозиция нормы права, равно как и санкция, адресованные всем субъектам, выполняют лишь функции психического принуждения; они указывают на возможность принуждения, вытекающего из их содержания. И только. Конкретно же названные диспозиции и санкции становятся «мерой» принуждения лишь в случае их исполнения (диспозиции) или применения к обязанным субъектам. Такое их применение всегда осуществляется в рамках правоотношений и на основе актов соответствующих государственных органов. По этим соображениям сам по себе акт государственного управления мерой принуждения быть не может[78]. Мерой принуждения становятся лишь те отрицательные для субъекта обязанности, последствия, которые возникли для него и которые он должен исполнить на основа-

---

[76] См.: И. Ребане. Указ. соч., стр. 177.

[77] Д. Н. Бахрах. Административная ответственность, стр. 13.

[78] Акты, посредством которых применяются меры принуждения: приговор или решение суда, постановление судьи или административной комиссии, а также акты с принудительным содержанием других органов, лишь условно, в общеупотребительном смысле можно именовать «мерой принуждения», поскольку на их основе осуществляется реализация мер государственного принуждения.

нии индивидуальных актов, принятых соответствующими государственными органами и их должностными лицами.

Таким образом, рассмотренные выше доводы, с помощью которых отрицается наличие в административном принуждении так называемых административно-предупредительных мер, являются недостаточно убедительными.

Точно так же необоснованны и суждения о том, что административноправовому принуждению присущи меры восстановительные в том смысле, как это понимается в гражданском праве. Восстановление в таком понимании вообще чуждо властно-приказному регулированию охранительных административноправовых отношений, осуществляемому силами и средствами аппарата государственного управления. Сам метод регулирования этих правоотношений, характеризующийся оперативностью, немедленной реакцией на правонарушения и т. д., исключает возможность разрешения спорных вопросов, связанных с восстановлением ущерба. Не случайно поэтому, что почти всегда вопрос о взыскании ущерба в порядке так называемого «административного иска» разрешается судом и в формах, присущих судопроизводству. Отдельные исключения из этого правила, например, случай с денежным начетом, правовая природа которого крайне неясна[79], еще не могут служить обоснованием для наличия стройной системы восстановительных мер в рамках административного принуждения и административных правоотношений.

Суждения авторов о наличии административно-восстановительных мер неоднородны. К числу этих мер Е. В. Додин, например, относив все меры пресечения, а Д. Н. Бахрах — денежный начет, изъятие имущества и документов и т. д. Сходную с ними точку зрения разделяет и Р. Ф. Васильев. По утверждению Е. В. Додина эти принудительные меры применяются главным образом для того, чтобы ликвидировать вредные последствия правонарушения, восстановить нарушенный правопорядок[80].

---

[79] А. Е. Луневым и нами денежный начет был отнесен к административным взысканиям (см.: А. Е. Л у н е в . Административная ответственность за правонарушения, стр. 36; И. А. Г а л а г а н. Рецензия на монографию А. Е. Лунева. «Правоведение», 1962, № 4, стр. 160). Однако отнести его к таким мерам можно лишь условно. По своей природе он ближе всего стоит к санкциям материальноправовой ответственности.

[80] См.: Е. В. Д о д и н. Основание административной ответственности. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. I (18). М., 1964, стр. 71—72.

Таково же мнение и Р. Ф. Васильева[81] и Д. Н. Бахраха, полагающего, что посредством этих мер возмещается реально существующий ущерб [82].

В литературе уже высказаны серьезные возражения против отнесения названных мер к правовосстановительным[83]. Мы также полагаем, что административному принуждению правовосстановительные меры в качестве самостоятельной группы не присущи. Однако это не означает, что ему не свойственна правовосстановительная функция — функция упорядочения, восстановления, охраны и развития соответствующих отношений. Таким характером в той или иной степени обладают все меры государственного, в том числе и административного, принуждения: взыскания, пресечения и административно-предупредительные. Так, задержанием правонарушителя (мера пресечения) не только пресекается правонарушение, если оно до этого продолжалось, но и восстанавливается нарушенный порядок.

Безусловно, та же цель достигается и административно-предупредительными мерами, применяемыми в случаях, указанных в законе: наводнении, пожаре, эпидемиях и т. д., и преследующими задачи не только предотвращения правонарушений и иных вредных последствий, но и их устранения, если они наступили. И, наконец, та же цель будет достигнута и при наложении административного взыскания на нарушителя, если после этого он прекратит свои противоправные действия[84]. Очевидно, всем без исключения мерам административного принуждения в той или иной степени присущи функции восстановления нарушенных отношений. И этого нельзя отрицать.

В числе доводов в пользу самостоятельности правовосстановительных мер авторы приводят и следующие: они призваны

---

[81] См.: Р. Ф. В а с и л ь е в. Административное принуждение, глава в учебнике: «Административное право». М., 1968, стр. 234.

[82] См.: Д. Н. Б а х р а х. Административная ответственность, стр. 18.

[83] См.: М. И. Е р о п к и н. Административноправовые проблемы... Автореф. докт. дисс., стр. 27; А. П. Ш е р г и н. Административные взыскания по советскому праву. Канд. дисс. М., 1969, стр. 33—38.

[84] Интересные соображения по этому поводу высказаны болгарским административистом Г. Д. Костадиновым. Обращаясь к анализу административно-принудительных мер и отмечая присущий им восстановительный характер, он пишет: «...для административного восстановления характерно не собственно восстановление, а прекращение неправомерных действий...» (Г. Д. К о с т а д и н о в. Административноправна защита на социалистическата собственность в НР България. София, 1962, стр. 124—125).

ликвидировать вредные последствия, возместить реально существующий материальный ущерб, причиненный, например, потравами, лесонарушениями, браконьерством и т. д. Основательными ли являются эти соображения? По нашему мнению, они не соответствуют действующему законодательству.

Когда говорят о восстановительных мерах, то чаще всего называют такие, как изъятие имущества и документов (например, домостроений, автомашин, приобретенных на нетрудовые доходы), прекращение права личной собственности (например, на скот, содержащийся сверх нормы), снос самовольно возведенных строений, исполнение за счет обязанного (например, приведение в прежнее состояние квартиры, самовольно перепланированной нанимателем), принудительное взыскание денежных сумм (по налоговым обязательствам), административное выселение из самовольно занятых помещений, отмену незаконных актов и т. д.[85].

Анализ этих мер показывает, что к ним отнесены самые разнообразные меры принуждения — гражданскоправовые, финансовоправовые, уголовно-процессуальные (изъятие документов), государственноправовые (отмена актов). Только изъятие домостроений и автомашин, приобретенных на нетрудовые доходы, а также административное выселение из самовольно занятых помещений бесспорно можно отнести к административно-принудительным мерам. Однако первое охватывается объемом административных взысканий, а второе — объемом административного пресечения. Большинство же из названных мер предусматривается ГК РСФСР и применяется в общеисковом порядке. Поэтому мы согласны с М. И. Еропкиным, утверждающим, что многие из названных мер носят гражданскоправовой характер и их административным принуждением считать нельзя[86]. Необходимо учесть и то, что многие из санкций, которые в нормативных актах именуются «взысканием ущерба», например за лесонарушения (сбор орехов, ягод, самовольную порубку и т. д.), установлены не столько для того, чтобы возместить ущерб — его как такового может и не быть, а для того, чтобы в максимальной степени усилить охрану

---

[85] См.: Д. Н. Б а х р а х. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969, стр. 157—194.

[86] См.: М. И. Е р о п к и н. Административноправовые проблемы... Автореф. докт. дисс., стр. 27.

объектов природы. Не случайно эти санкции носят ярко выраженный штрафной, а не возместительный характер, присущий принуждению, возникающему в рамках гражданскоправовых отношений.

Дискуссируя по вопросу о том, какие меры присущи, а какие нет административному принуждению, можно и не прийти к правильным выводам, если анализировать эти меры или частные случаи их применения без учета того, чем они вызваны к жизни. Кроме того, в административном праве немало мер, анализируя которые в зависимости от цели исследования, можно прийти и к противоположным выводам. Покажем это на примере обычного задержания граждан. Эта мера относится к мерам пресечения. В соответствии с законом ее применение возможно лишь в целях пресечения правонарушений, доставления виновного в отдел милиции для составления протокола о нарушении и т. д. Если акцентировать внимание только на этом обстоятельстве, то следует признать, что эта мера всегда применяется лишь к виновным в правонарушении[87]. И это, безусловно, правильно. Но на практике, и тоже в соответствии с законом, органам милиции и другим органам предоставлено право задержания граждан, подозреваемых в совершении преступлений и т. п. При этом возможны ситуации, когда гражданин будет задержан и доставлен в отдел милиции ошибочно, только потому, что он внешне похож на разыскиваемого правонарушителя. В данном случае его отпускают с принесением извинения, такое задержание не влечет за собой никаких правовых последствий. Как расценивать его? Правильно оно было применено? Безусловно, правильно[88].

Как видим, на одном примере применения одной и той же меры можно прийти к совершенно противоположным, но в обоих случаях правильным выводам. Противоположные выводы можно сделать и о целых группах мер принуждения (отрицая или признавая их наличие), если руководствоваться частными случаями их применения.

---

[87] Таково категорическое заключение Л. Попова (см.: Л. П о п о в. Убеждение и принуждение. М., 1968, стр. 112—115).

[88] Высокоаргументированные положения аналогичного порядка высказаны А. П. Клюшниченко (см.: А. П. К л ю ш н и ч е н к о. Административноправовая борьба с мелким хулиганством и злостным пьянством. Киев, 1967, стр. 12—13).

При объяснении любых правовых явлений необходимо исходить из того, что породило, что вызвало их к жизни. Такой первоосновой, обусловливающей необходимость применения тех или иных административно-принудительных мер, являются соответствующие общественные отношения, в эффективном воздействии на которые заинтересовано Советское государство. К. Маркс писал, что законодатель «должен смотреть на себя как на естествоиспытателя. Он не *делает* законов, он не изобретает их, а только формулирует, он выражает в сознательных положительных законах внутренние законы духовных отношений»[89]. Объяснения политико-юридических форм надо искать в «материальных жизненных отношениях»[90]. Поэтому, прежде чем говорить о наличии или отсутствии в административном принуждении тех или иных мер, необходимо рассмотреть, какими общественными отношениями (в их самых общих типичных проявлениях) эти меры вызваны.

Такими основными типами отношений, в целях воздействия на которые и установлены административно-принудительные меры, являются отношения, связанные с правонарушениями, и отношения, складывающиеся по поводу их предупреждения или предупреждения иных, не связанных с правонарушением, нежелательных для общества и государства последствий. Только эти типы отношений вызывают административноправовую реакцию в виде применения тех или иных мер воздействия силами и средствами аппарата управления. Этим же обусловливается и вся специфика конкретных видов административно-предупредительных мер, особенности их воздействия на указанные отношения, их «специализация» в рамках административного принуждения вообще.

Рассмотрим особенности этих отношений. Первая группа отношений связана с правонарушениями; она неоднородна, и прежде всего по времени их возникновения. Эти отношения могут быть уже прошедшими, имевшими место в прошлом, и наличными, действие которых продолжается на момент реакции государства. Этим объясняется и специфика государственноправового воздействия на них.

В первом случае государство уже лишено возможности пресечь или предупредить правонарушение: факт уже свершился.

---

[89] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 162.
[90] В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 1, стр. 149—150.

Остается только один способ государственноправовой реакции — привлечь виновного к административной ответственности, наказать его. Это объективно вызывает к жизни существование специальной группе мер административного принуждения — административных взысканий, применение которых и образует административную ответственность.

Во втором случае правонарушение еще продолжается. И соответствующие органы и должностные лица обязаны реагировать на такое отношение немедленно. Для этого у них есть пока еще только один способ — пресечь правонарушение, приостановить его действие, а затем, установив виновных, привлечь их к ответственности и т. д. Значит, меры пресечения также вызваны совершенно реальными, имевшими место в жизни общественными отношениями. Они ими объективно обусловливаются.

И, наконец, меры административно-предупредительные. Имеют ли они место? Должны ли они быть?

Мудрость законодателя заключается в том, чтобы предвидеть возможность возникновения отношений, нежелательных для общества и государства. Он должен дать в руки правоприменяющих органов и должностных лиц и такое средство правового воздействия, применяя которое, можно было бы упредить, предотвратить правонарушения или иные вредные эксцессы. А. Ф. Шебанов правильно замечает, что, «издавая закон, советский законодатель должен предвидеть, каким будет его социальный эффект, по какому пути направит закон данный социальный процесс. При этом очень важно знать не только непосредственные связи, но и отдаленные, опосредствованные результаты правотворческой деятельности»[91]. Административно-предупредительные меры и являются таким средством, которое обеспечивает возможность на основе предвидения и анализа всей конъюнктурной обстановки оперативно влиять на предотвращение правонарушений или иных вредных последствий, вызванных стечением стихийных или других обстоятельств.

Административно-предупредительные меры являются важнейшим средством борьбы за наведение общественного порядка в стране. Если иными мерами — взысканиями и пресечениями — фактически только регистрируется факт уже свершившихся отношений, связанных с правонарушениями, то административно-предупредительные меры предоставляют возможность

[91] А. Ф. Ш е б а н о в. Форма советского права. М., 1968, стр. 5.

активно, творчески влиять на их предотвращение, на ликвидацию иных вредных последствий. В этом и состоит их особая общественно-политическая значимость. Социальная ценность этих мер в том, что они отражают творческий характер административного принуждения как формы деятельности аппарата государственного управления и метода воздействия на общественные отношения.

Характер и время возникновения обеспечиваемых отношений определяют и специфические способы государственноправового реагирования на них. Меры принуждения применяются: как взыскания за уже совершенные в прошлом правонарушения, меры пресечения — чтобы пресечь настоящие, еще продолжающиеся правонарушения, меры административно-предупредительные — чтобы предотвратить возхможные правонарушения и иные нежелательные последствия. Другим образом на эти отношения реагировать, собственно, и невозможно. Здесь предусмотрены все варианты деятельности соответствующих органов и должностных лиц.

Относясь к средствам охраны нормального развития управленческих отношений и в целом осуществляя охранительные функции в сфере советского государственного управления, эти меры вместе с тем отличаются друг от друга своими специфическими функциями и особым характером взаимодействия с обеспечиваемыми отношениями. Их назначение состоит в том, чтобы вытеснить, выкорчевать из жизни Советского государства и общества нежелательные отношения. В зависимости от специфики мер воздействия это достигается: либо наказанием виновных, либо пресечением правонарушений, либо их предупреждением и предотвращением иных вредных последствий. В этом же соответственно заключаются и функции отдельных мер. Подчиняясь целому, сохраняя общие системные черты, меры административного воздействия относительно самостоятельны и выполняют свои особые функции. Посредством мер взыскания обеспечивается функция наказания виновных, мер пресечения — пресечение правонарушений и т. д. Все это необходимо учитывать при характеристике правовой сущности отдельных видов административного принуждения.

Таким образом, мы полностью разделяем мнение М. И. Еропкина о наличии в административном принуждении трех групп самостоятельных мер воздействия: взыскания, пресечения и административна-предупредительных. Однако эти меры принужде-

ния отличаются друг от друга не только способом обеспечения правопорядка, как полагал М. И. Еропкин[92], но и сугубо правовыми факторами, которые в своей совокупности могут служить критериями более детальной классификации этих мер, чем это предпринималось в литературе.

При разработке таких критериев необходимо по возможности учитывать все обстоятельства, связанные с правовой регламентацией оснований, условий, порядка и, конечно, целей применения административноправовых мер. Отдельные виды административного принуждения отличаются друг от друга следующими классификационными критериями: 1) способом обеспечения правопорядка; 2) нормативными различиями регламентации; 3) целями применения; 4) фактическими основаниями применения; 5) правовыми последствиями применения; 6) процессуальными особенностями осуществления.

Рассмотрим значение этих критериев. По своей важности они неравнозначны, но взятые в совокупности, дают основание для наиболее четкого и всестороннего отграничения различных мер административного принуждения друг от друга.

Значение такого критерия, как способ обеспечения правопорядка в зависимости от соответствующих отношений, уже показано выше. Он является решающим, ибо пронизывает содержание всех иных критериев и обусловливает специфику отдельных административно-принудительных мер.

В сугубо правовом плане отдельные меры административного принуждения отличаются прежде всего нормативными особенностями их регламентации. Нельзя не обратить внимания на «качество» такой регламентации и юридическую природу актов, которыми они устанавливаются.

Анализ нормативного материала показывает, что государство особенно тщательно регламентирует все вопросы, связанные с применением административных взысканий. Как правило, административные взыскания устанавливаются актами, издаваемыми представительными органами, — это обеспечивает им высшую юридическую силу. Применение же и установление мер пресечения и административно-предупредительных предусматривается различного рода Положениями о тех или иных органах, ведомственными инструкциями, что свидетельствует о подчиненном характере этих актов, об ограниченности пределов их применения.

---

[92] См.: М. И. Еропкин. Административноправовые проблемы... Автореф. докт. дисс., стр. 26.

Необходимо подчеркнуть и следующее: если в актах, устанавливающих административные взыскания, подробно разрешаются вопросы об основаниях их применения, о видах и сроках, на которые они применяются, и т. д., то этого нельзя сказать об актах, регламентирующих процедуру реализации многих администратирно-предупредительных мер и мер пресечения. Определение условий осуществления двух последних групп принудительных мер зачастую зависит от усмотрения соответствующих органов и их должностных лиц на основе анализа конкретных жизненных ситуаций.

Административно-принудительные меры отличаются друг от друга и целями их применения. Этот критерий весьма важен для познания их сущности. Меры административных взысканий применяются главным образом для того, чтобы посредством кары, наказания виновного добиться его исправления и перевоспитания, меры пресечения —для того, чтобы пресечением противоправных действий обеспечить надлежащий правопорядок. Административно-предупредительные меры применяются, чтобы предотвратить наступление нежелательных последствий и т. д.

Необходимо различать фактические основания применения этих мер. Для административных взысканий таким основанием является состав административного проступка. Этого не всегда требуется для применения мер пресечения и административно-предупредительных мер. Правда, меры пресечения используются, как правило, для пресечения правонарушений. Но каких? Ими не обязательно будут административные правонарушения. Ими могут быть и преступления. Не случайно поэтому соответствующие органы вправе в порядке пресечения применять огнестрельное оружие, различные меры физического принуждения и т. д. Сказать, что эти меры и им подобные акции служат лишь для пресечения административных правонарушений, было бы неправильным.

Если меры пресечения в основном применяются в случае правонарушения, то административно-предупредительные меры не обязательно его предполагают. Они, как правило, применяются и при отсутствии правонарушения, при наличии других обстоятельств, вызванных различными соображениями государственной или общественной необходимости, в том числе и при наступлении стихийных бедствий.

Существенно отличаются эти меры и правовыми последствиями их применения к субъектам. Административ-

ные взыскания сопровождаются выражением государственного и общественного осуждения, порицания личности и деяния виновного в правонарушениях. Применение к последнему этих мер связано с возникновением для него состояния «административной наказанности», которое при повторном совершении им проступка в ряде случаев влечет за собою уголовную ответственность. Меры административного взыскания сопровождаются далее более тяжкими и серьезными правоограничениями для субъекта, чем применение других мер,— он подвергается аресту, штрафу, конфискации и т. д.

Меры пресечения, как правило, таким характером не обладают. Их самостоятельное правовое значение ограничивается задачей прекращения правонарушения, составлением протоколов для последующего наказания виновных. Правовыми последствиями административно-предупредительных мер является реальное выполнение обязанными лицами обращенных к ним различных принудительных мер — пройти, например, медицинский осмотр, выполнить обязанности в связи с карантином, реквизицией. Применение этих мер не сопровождается государственным осуждением и порицанием.

Серьезным образом отличаются меры административного принуждения и процессуальными особенностями их осуществления. Эти различия касаются всех стадий производства по применению и исполнению данных мер — порядка возбуждения дела, процедуры его рассмотрения, применения принуждения, обжалования и исполнения решений по делам.

Таким образом, названные меры отличаются друг от друга не каким-либо одним, а совокупностью признаков, учет которых позволяет более глубоко осмыслить их сущность и специфические особенности. И сравнивая при помощи этих классификационных критериев даже внешне сходные меры отдельных видов административного принуждения, можно отметить их правовую несовместимость. Так, например, совершенно различны по целям, основаниям, правовым последствиям и процессуальным особенностям такие меры, как конфискация и реквизиция имущества, из которых первая относится к мерам административного взыскания, а вторая к административно-предупредительным мерам.

Все эти критерии в конечном счете обусловливаются характером обеспечиваемых отношений. Например, различия в основаниях применения тех или иных мер прямо определяются

их спецификой. Совершившееся правонарушение, естественно, уже можно рассматривать как соответствующий состав проступка, ибо он нормативно обусловлен действующей нормой права (нормативным основанием). О действиях субъекта, пресекаемых в данный момент, еще рано говорить как об определенном составе правонарушения, ибо еще не выяснены все обстоятельства — это может быть и преступление и проступок. В основе различения правовых последствий применения отдельных групп мер также лежит характер обеспечиваемых отношений. За уже совершенное правонарушение, которое вредно и опасно для общества и государства, с неизбежностью должно следовать государственное и общественное осуждение и порицание, более тяжкие меры — меры взысканий, сопровождающиеся большей степенью лишений, правоограничений для субъекта и т. д.

Указанные критерии классификации, как и всякие иные, конечно, условны. Отдельные меры различных видов административного принуждения, как и соответствующие им санкции, в действительности тесно взаимодействуют между собой, следуя друг за другом или применяясь одновременно. Иногда они могут совпадать по основаниям своего применения. Так, например, наложение штрафа на должностных лиц торгового учреждения за грубое нарушение санитарных правил может сопровождаться приостановлением деятельности этого учреждения, т. е. одновременно осуществляются различные меры принуждения.

Сказанное нисколько не умаляет, по нашему мнению, теоретического и практического значения предложенных критериев классификации. На их основе, в частности, значительно облегчается решение проблемы соотношения административной ответственности и административного принуждения вообще. Названные критерии, особенно те, которые относятся к характеристике различий в основаниях, правовых последствиях применения административно-принудительных мер, в процессуальных особенностях их применения, показывают, что реализация только административных взысканий охватывается объемом административной ответственности. Такое мнение уже стало традиционным в советской правовой литературе.

Впервые этот вопрос был поднят в 1959 г., когда В. А. Власовым в учебник по административному праву был включен параграф, посвященный основаниям административной ответ-

ственности[93]. Судя по тому, что он все свое внимание акцентировал на правовых основаниях применения первой группы мер административного принуждения — административных взысканий, сама административная ответственность (понятие которой в учебнике так и не было сформулировано) им отождествлялась с применением этих мер. В том же году нами была предпринята попытка исследовать проблемы понятия и оснований административной ответственности граждан в СССР. К мерам принуждения, применяемым в порядке ответственности, мы отнесли только административные взыскания, вследствие чего административная ответственность рассматривалась как часть административного принуждения самостоятельная его правовая форма[94].

Большой вклад в решение проблемы соотношения административного принуждения и административной ответственности внесен А. Е. Луневым. Он первым из советских авторов посвятил ее исследованию крупную монографическую работу — «Административная ответственность за правонарушения», опубликованную в 1961 г. В этой монографии институт административной ответственности рассматривается А. Е. Луневым как одна из форм административного принуждения, состоящая в применении к виновным в совершении административных проступков административных взысканий и существующая как его часть наряду с другими его институтами. Для решения проблемы соотношения административного принуждения и административной ответственности его работа имеет первостепенное значение.

Понятие «административное взыскание» отождествлялось с понятиями «наказание в административном порядке» и «административная ответственность» и болгарским административистом П. Стайновым[95].

Впоследствии большинство советских авторов, обращавшихся к этой проблеме: Г. И. Петров, И. И. Евтихиев, Ю. М. Коз-

---

[93] См.: В. А. В л а с о в. Убеждение, поощрение и принуждение в советском государственном управлении, глава в учебнике: «Советское административное право». М., 1959, стр. 155—156.

[94] См.: И. А. Г а л а г а н. Административная ответственность граждан в СССР. Канд. дисс. Л., 1959.

[95] См.: «Административное право Народной Республики Болгарии, Общая часть». М., 1960, стр. 371.

лов, М. И. Еропкин, О. М. Якуба, Р. Ф. Васильев и многие другие — также полагали, что институт административной ответственности включает в себя только те нормы, которые связаны с материальноправовой и процессуальной регламентацией применения административных взысканий. Отсюда административная ответственность как правовой институт и как явление составляет лишь часть объема административного принуждения, охватываемая только применением административных взысканий.

В заключение можно отметить: административной ответственности как видовому явлению административного принуждения присущи все его признаки. В то же время ей свойственны и свои особенности, обусловленные спецификой тех общественных отношений, для борьбы с которыми институт административной ответственности и вызван к жизни. Объем административной ответственности охватывается только системой административных взысканий, которые поэтому могут быть названы мерами административной ответственности.

Административное принуждение в СССР в целом осуществляет задачи охраны, развития и укрепления нормальных управленческих отношений и вытеснения всех иных отнощений, связанных с правонарушениями и другими последствиями, могущими причинить вред общественным или государственным интересам.

Цели административного цринуждения гуманны и благородны. Оно Применяется либо как необходимая реакция на правонарушения и тогда выражается, в наказании виновных, либо в целях пресечения противоправных действий или их предупреждения. Иных целей у административного принуждения нет и быть не может.

Таким образом, *под административным принуждением следует понимать применение предусмотренных административноправовыми нормами принудительных мер психического и физического воздействия в отношении обязанных субъектов, сопровождающееся причинением им отрицательных последствий личного, имущественного или организационного порядка в целях наказания их за совершенное правонарушение, пресечения или предупреждения противоправных действий или иных вредных последствий, а также в целях охраны общественной безопасности и правопорядка.*

§ 3. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И САНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОПРАВОВЫХ НОРМ

Выяснение общих, системных признаков, присущих административному принуждению в целом и его отдельным видам, имеет большое значение и для решения проблемы соотношения административной ответственности и санкций административноправовых норм. Признание того, что все меры административного принуждения в своем конкретном применении в рамках охранительных правоотношений сопровождаются дополнительными правоограничениями, лишениями для обязанных субъектов, позволяет несколько по-иному, чем это принято в литературе, охарактеризовать сущность правовой санкции, ее связь с основаниями применения, ее объем.

Как уже отмечалось, в советской юридической литературе широко распространено мнение, согласно которому ответственность представляет собой реализацию санкции. «Существо любого вида ответственности,— пишет, например, В. М. Манохин,— в санкции. Санкция свидетельствует о наличии ответственности и ее виде»[96]. Кроме того, он считает, что административная ответственность и есть применение компетентными органами и должностными лицами административных санкций за административные проступки. Многие другие авторы также отождествляют юридическую, в частности административную, ответственность с реализацией соответствующих правовых санкций.

Между санкцией и ответственностью много общего. Это близкие, тесно связанные между собой, предопределяющие и предполагающие друг друга понятия, из которых санкция при наступлении определенных условий — в случае совершения правонарушения — причинно обусловливает ответственность. Последняя является лишь следствием действия и применения санкции. Такой характер взаимосвязи между ними определяется тем, что в конкретных правоотношениях санкция действует как мера государственного принуждения, а потому и служит юридической базой ответственности.

В литературу уже давно сложилось мнение, что под санкцией следует понимать тот структурный элемент нормы права, в котором содержится указание на меры государственного принуждения, применяемые к виновным в правонарушении лицам.

---

[96] В. М. Манохин. Указ. соч., стр. 199.

Оставляя в стороне спор о структуре правовой нормы и о том, действительно ли санкция является ее обязательным элементом, обратим внимание на связь санкции как структурного элемента с формой реального (действительного) проявления ее содержания и сущности в конкретных правоотношениях.

По нашему мнению, проблема санкции имеет несколько аспектов, исследование которых одинаково важно в теоретическом и практическом отношениях. Она может рассматриваться с точки зрения ее места и назначения в структуре правовой нормы. Это первый аспект. Далее она может и должна рассматриваться с точки зрения философских категорий содержания и форм ее проявления в конкретных правоотношениях, связанных с ее применением. Это второй аспект. И, наконец, возможен третий аспект, заключающийся в специальном анализе проблемы оснований ее применения. При этом обнаруживается, что в зависимости от аспекта исследования может быть получено различное понимание сущности санкции.

Учитывая то, что вопрос о санкции как структурном элементе нормы права уже достаточно освещен, остановимся на двух последних аспектах исследуемой проблемы.

Анализ категории содержания санкции позволяет узнать, что заключено в ней, что составляет ее основу, определить сущность образующих ее элементов и ее назначение в механизме правового регулирования. Исследование категории формы санкции помогает уяснить способы связи между элементами, составляющими ее содержание. Она указывает как на внутренние структурные связи санкции, так и на связи ее с другими явлениями[97].

Содержание и форма правовой санкции могут быть только государственноправовыми, ибо санкция как атрибут власти всегда производна от деятельности государства по ее установлению и применению. Государственноправовое содержание санкции заключается в том, что она всегда представляет собою определенную меру государственного принуждения. В этом ее государственноправовая сущность, основное специфическое свойство. Без этого она была бы излишней. В конкретных правоотношениях, которые, как известно, служат главным средством приведения в действие юридических норм, в том числе и содержа-

---

[97] См.: «Марксистско-ленинская философия». М., 1966, стр. 174—175; А. Г. С п и р к и н. Курс марксистской философии. М., 1966, стр. 165—166; «Основы марксистской философии». М., 1964, стр. 239.

щихся в них санкций, санкция воздействует на обеспечиваемые отношения своим государственно-принудительным содержанием. Она выступает не просто как структурный элемент нормы (это как раз и затушевывается), а как мера государственного принуждения. Поэтому, если акцентировать внимание на основном в содержании санкции — на ее материальном субстрате, то ее вполне правомерно именовать мерой государственного принуждения.

Санкцию надлежит рассматривать не только как структурный элемент нормы права и по другим соображениям. Она в то же время есть сложное правовое явление, находящееся в состоянии постоянного развития. В случае реализации она трансформируется, приобретает форму специфического правового отношения с ярко выраженным принудительным содержанием. Одним из таких отношений и является юридическая ответственность, основу которой, как правильно полагает О. Э. Лейст, «образуют правоотношения, вытекающие из санкции»[98].

Поэтому, характеризуя взаимосвязь санкции и ответственности с точки зрения категорий содержания и формы, можно с уверенностью сказать, что юридическая, в том числе и административная, ответственность есть лишь правовая форма внешнего выражения содержания санкции, реальная форма ее проявления в правоотношениях, связанных с уже совершенными правонарушениями. По этим соображениям саму юридическую ответственность вполне обоснованно можно считать санкцией за правонарушение. Такое обозначение, кстати, довольно часто употребляется в литературе и ценно тем, что характеризует санкцию со стороны внешних форм ее проявления в реальных правоотношениях[99].

Понятно, что такое заключение не означает отождествления ответственности со структурным элементом нормы права. Юридическая ответственность — это не санкция как структурный элемент нормы права, а санкция в уже реализованной форме,

---

[98] О. Э. Л е й с т. Санкции в советском праве, М., 1962, стр. 93.

[99] См.: О. С. И о ф ф е. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955, стр. 9; «Общая теория советского права». М., 1966, стр. 417. В этом смысле Ю. М. Козлов справедливо утверждает, что «административная ответственность чаще всего применяется в качестве санкции в отношении граждан, нарушающих требования норм советского административного права» (Ю. М. К о з л о в. Предмет советского административного права. М., 1967, стр. 77—78).

в форме конкретного применения содержащихся в ней мер государственного принуждения к правонарушителям[100].

Этим не умаляется значение общепринятого определения санкции как части нормы права, в которой содержится указание на меры государственного принуждения, применяемые при нарушении правовых предписаний и т. д. Такое определение (оно может быть названо нормативным или структурным) в основном правильно, и прежде всего потому, что позволяет осмыслить структурную сложность правовой нормы, понять место санкции в этой структуре, чем подчеркивается ее нормативная обусловленность, а также то, что она предусмотрена законом и, следовательно, ее применение отвечает принципам социалистической законности.

Однако это определение отнюдь не исключает и названных значений санкции, которыми она характеризуется в процессе своего действия и с точки зрения ее основного государственно-правового содержания и формы внешнего выражения в конкретных правоотношениях. Санкция может и должна рассматриваться с различных сторон и в различных отношениях, что и является залогом ее всестороннего исследования.

Таким образом, санкция и ответственность — близкие и тесно связанные между собою понятия и явления; соотношение между ними выразится формулой: без санкции не может быть правовой ответственности.

Однако следует ли утверждать, что реализация всех административноправовых санкций есть административная ответственность? Нет, не следует. Административная ответственность есть реализация не всех, а лишь некоторых административноправовых санкций. Такой вывод предполагает специальное рассмотрение проблемы объема административноправовых санкций, т. е. вопроса о том, какие меры административного принуждения относятся к санкциям. В то же время с точки

---

[100] В этой связи представляется неубедительной критика А. С. Пиголкиным положений О. С. Иоффе, которым гражданскоправовая ответственность определяется прежде всего как «санкция за правонарушение». А. С. Пиголкин неправ, полагая, что этим самым О. С. Иоффе допускает отождествление санкции как структурного элемента нормы, с самой ответственностью. На самом же деле О. С. Иоффе термин «санкция» в данном случае использовался в совершенно другом значении — в значении ее реального применения (а не в смысле структурного элемента нормы). (См.: А. С. Пиголкин. Нормы советского социалистического права и их структура. В сб.: «Вопросы общей теории советского права». М., 1960, стр. 180).

зрения философских категорий содержания и формы явления — это есть и вопрос о внутренней форме санкции, имеющий непосредственное отношение к выяснению ее содержания.

На государственноправовое содержание санкции мы уже указывали. Оно заключается в том, что санкция всегда является мерой государственного принуждения. В этом ее решающий признак, специфическое свойство, определяющее ее отнесение к государственноправовым средствам воздействия на общественные отношения.

Однако содержание правовой санкции не может быть полностью выяснено без анализа внутренних форм организации ее структуры, связи элементов, составляющих в своей совокупности саму санкцию. В. И. Ленин отмечал: «Форма существенна. Сущность формирована. Так или иначе в зависимости и от сущности...»[101]. Значение «формы» в том, что через нее только и можно познать специфику структуры содержания санкции, его конкретное выражение.

Какова же форма внутреннего содержания санкции, в чем она заключается? Ею может быть лишь то, в чем зримо и конкретно выражается государственноправовое содержание санкции, ее государственно-принудительный характер. Такой формой для отдельной санкции может быть только конкретный вид меры государственного принуждения, предусмотренный нормой права: отдельный вид наказания, взыскания и т. д. Для санкции как обобщенной категории, применительно к целой отрасли права, такой формой ее внутреннего содержания будет система мер государственного принуждения.

Формы внутреннего содержания санкции всегда нормативно обусловлены и как правило, строго закреплены в законе, Рассчитанные на конкретизированное применение в зависимости от характера обеспечиваемых отношений и обстоятельств дела, они могут приобретать форму либо относительно-определенных санкций, указывающих на высший и низший предел меры принуждения, либо абсолютно-определенных санкций, строго предусматривающих размер и вид меры принуждения, либо альтернативных санкций, содержащих перечень различных мер принуждения, применяемых по выбору. Форма внутреннего содержания санкций относительно целой отрасли, или система отраслевых мер государственного принуждения, также закреплена

[101] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 29, стр. 129.

законом и обязательна для правоприменяющих органов и должностных лиц.

В совокупности этих мер, согласованных между собой и обусловленных характером обеспечиваемых отношений, и выражается специфика государственного принуждения, осуществляемого на основе норм той или иной отрасли права.

Итак, какие же меры административного принуждения относятся к санкциям административноправовых норм, иначе каковы их объем и внутренняя структура?

Приступая к рассмотрению этого вопроса, заметим, что к такого рода санкциям могут относиться лишь те меры принуждения, которые предусматриваются административноправовыми нормами. Это значит также, что они должны соответствовать определенным структурным элементам нормы, органически вплетаясь в ее ткань. Только при таком условии, можно говорить об их предусмотренности законом.

Вопрос об отнесении тех или иных мер к санкциям административного права один из самых, сложных. По этой проблеме существует масса самых разноречивых взглядов.

С самого начала изучения этого вопроса в литературе закрепилось такое представление: только административные взыскания относятся к санкциям административноправовых норм, а иные меры охватываются их диспозицией. Наиболее четко это мнение было высказано Ц. А. Ямпольской: «Административное взыскание, как и дисциплинарное, — наиболее характерная санкция административноправовой нормы»[102]. Что же касается иных мер — мер административного воздействия (или административного обеспечения) в виде реквизиции, личного задержания и т. п., то по ее утверждению они «не предусмотрены санкцией правовой нормы, их применение не является результатом нарушения нормы объективного права, они не предполагают наличие вины <...> Норма объективного права формулирует их не в своей санкции, а в своей диспозиции»[103].

При этом важно отметить следующее принципиальное обстоятельство, подчеркнутое Ц. А. Ямпольской. Говоря о мерах административного воздействия (или обеспечения) и о том, что они предусмотрены диспозицией нормы права, она затем конкретизирует субъектов, к которым диспозиции адресованы: «Правило, сформулированное в диспозиции, адресовано к определенным

---

[102] Ц. А. Ямпольская. Об убеждении и принуждении в советском административном праве, стр. 176.

[103] Там же, стр. 178.

органам (органам Министерства внутренних дел, Государственной безопасности и т. п.) и составляет элемент их компетенции <...> При определенных условиях, указанных в норме, органы, к которым она адресована, обязаны совершать предписанное диспозицией, т. е. использовать предоставленное им право и применить меры административного воздействия»[104]. По нашему мнению, эти замечания Ц. А. Ямпольской имеют исключительно важное значение для решения вопроса о принадлежности указанных мер к санкциям норм права.

Г. И. Петров прямо не высказался по вопросу об отнесении указанных мер административного принуждения к санкциям или диспозициям правовых норм. Однако, надо полагать, что он решает его так же, как и Ц. А. Ямпольская. Это видно из следующего высказывания Г. И. Петрова: «Акты, не связанные с нарушениями норм, отличаются от актов, связанных с нарушением норм административного права по характеру правовых оснований. Первые направлены на реализацию диспозиций правовых норм, вторые — на реализацию санкций»[105].

Таким образом, согласно представлениям Ц. А. Ямпольской и Г. И. Петрова, объемом санкции охватываются только те меры, которые применяются в качестве взыскания к правонарушителям. Что же касается других мер, то они предусматриваются диспозицией. Как уже отмечалось (в предыдущем параграфе), и Ц. А. Ямпольская, и Г. И. Петров, и многие другие авторы еще не подразделяли указанную группу мер на меры пресечения и административно-предупредительные. Называя их в одной группе, они относили их к мерам принуждения. Аналогичное мнение о принадлежности административно-предупредительных мер к диспозициям правовых норм высказано Е. В. Додиным (он именует их вынужденными)[106] и М. С. Студеникиной, с тем, однако, отличием, что она не считает их мерами принуждения[107].

---

[104] Ц. А. Ямпольская. Об убеждении и принуждении в советском административном праве, стр. 178.

[105] Г. И. Петров. Советское админисгративное право, часть Общая. Л., 1960, стр. 93.

[106] См.: Е. В. Додин. Основание административной ответственности. Автореф. канд. дисс. М., 1955, стр. 5.

[107] См.: М. С. Студеникина. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации. Автореф. канд. дисс. М., 1968, стр. 7; ее же. Соотношение административного принуждения и административной ответственности. «Советское государство и право», 1968, № 10, стр. 24—25.

Следует отметить, что изложение этого вопроса во многих работах отличается крайней противоречивостью. Характерны в этом отношении положения Н. Г. Салищевой, высказанные в учебнике «Административное право». Она пишет: «Санкция в административноправовой норме — это ее часть, в которой указываются меры государственного или общественного воздействия, применяемые к лицам, нарушающим диспозицию»[108]. Из сказанного, казалось бы, ясно, что санкция — это только те меры, которые применяются к виновным в правонарушении и охватываются объемом административных взысканий. Однако из последующего изложения видно, что к таким мерам автор наряду с мерами административно-карательного характера (штраф, конфискация) относит и меры административно-предупредительные (принудительное лечение, запрещение эксплуатации предприятия, транспорта и т. д.)[109], применяемые, как сказано в том же учебнике А. Е. Луневым и тогда, «когда нет административного правонарушения»[110].

Сторонниками отнесения к санкциям административноправовых норм только административных взысканий являются Ц. А. Ямпольская, Г. И. Петров (их мнение уже приводилось), С. С. Студеникин[111], И. И. Евтихиев, Ю. М. Козлов[112] и др.

---

[108] Н. Г. С а л и щ е в а. Административноправовые нормы и административные правоотношения, глава в учебнике: «Административное право». М., 1967, стр. 31.

[109] См. там же, стр. 31.

[110] А. Е. Л у н е в. Убеждение и принуждение в советском государственном управлении, глава в учебнике: «Административное право». М., 1967, стр. 185.

[111] С. С. Студеникин нечетко сформулировал свою мысль об отнесении тех или иных мер к санкциям или диспозициям административноправовых норм. Однако поскольку, по его мнению, только меры взыскания применяются к виновным в правонарушении, надо полагать, что объем сакций в административном праве он ограничивал этими мерами (см.: С. С. С т у д е н и к и н. Советское административное право. М., 1949, стр. 133—141).

[112] См.: И. И. Е в т и х и е в и Ю. М. К о з л о в. Убеждение и принуждение в советском государственном управлении, глава в учебнике: «Советское административное право, Общая часть». М., 1962, стр. 233—235. Более определенно мнение Ю. М. Козлова об отнесении к санкциям административноправовых норм только административных взысканий, которые и составляют объем административной ответственности, высказано в другой его работе (см.: Ю. М. К о з л о в. Предмет советского административного права. М., 1967, стр. 77—78).

В литературе существует и другая точка зрения, согласно которой к санкциям административноправовых норм относятся как меры взысканий, так и меры пресечения. Ее сторонники — В. И. Попова, Е. В. Додин, М. С. Студеникина, С. И. Котюргин[113]. При этом В. И. Попова, Е. В. Додин, С. И. Котюргин заключают: несмотря на то, что административно-предупредительные меры (третья группа мер) и не являются санкциями, они охватываются понятием административного принуждения. Так, по мнению Е. В. Додина, «применение данных мер обусловлено не правонарушением, а целесообразностью, в рамках и целях закона. Оперативная самостоятельность должностного лица позволяет ему в зависимости от ситуации решать вопрос о применении принудительных мер к лицам и органам, не совершившим правонарушений»[114]. Таким же образом решался данный вопрос и многими другими авторами.

И, наконец, в административноправовой литературе существует еще одна концепция, авторами которой в последнее время являются В. М. Манохин, Д. Н. Бахрах. Суть ее в том, что санкции всегда и при всех условиях применяются только к виновным в правонарушении. «Санация следует за правонарушением...»[115], — пишет В. М. Манохин. Поэтому в самом широком смысле под санкциями в административном праве, по их мнению, следует понимать все виды административного принуждения. Эта исходная позиция и предопределила классификацию ими административноправовых санкций. При этом, если Д. Н. Бахрах (как отмечалось в предыдущем параграфе) отрицает в административном праве наличие административно-преду-

---

[113] См.: В. И. П о п о в а. Основные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 5. М., 1965, стр. 5—6; е ё ж е. Насущные задачи совершенствования законодательства об административной ответственности. «Советское государство и право», 1965, № 12, стр. 62; Е. В. Д о д и н. Основание административной ответственности. Автореф. канд. дисс., стр. 5; М. С. С т у д е н и к и н а. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации. Автореф. канд. дисс., стр. 8; С. И. К о т ю р г и н. Административный процесс в деятельности советской милиции. Автореф. канд. дисс. М., 1968, стр. 6.

[114] Е. В. Д о д и н. Законность и целесообразность при применении административно-принудительных мер. В сб.: «Проблемы социалистической законности на современном этапе развития Советского государства». Харьков, 1968, стр. 90.

[115] В. М. М а н о х и н. Указ. соч., стр. 210.

предительных мер и соответствующих им санкций, то В. М. Манохин исходит из принципиально иных позиций, хотя и противоречивых[116]. Он считает, что такие меры и соответствующие им санкции в административном праве есть и широко применяются. Своеобразие его точки зрения и в том, что меры пресечения и предупреждения им не классифицируются, как в настоящее время принято в литературе, а рассматриваются в одной группе. Он пишет: «...меры административного пресечения и предупреждения включают санкции, которые применяются не в масштабе государственного управления в целом, а в ограниченных масштабах — в отраслях государственного управления (торговля, транспорт, здравоохранение и т. д.). Вследствие этого данные меры многочисленны и разнообразны,— в области торговли одни, в здравоохранении — другие и т. д.»[117]. Затем на примере полномочий Государственной автомобильной инспекции и ее должностных лиц он показывает многообразие такого рода санкций: запрещение эксплуатации транспортных средств, технические состояние которых угрожает безопасности движения, и т. д. Общей особенностью такого рода санкций В. М. Манохин считает то, что их применением или пресекаются правонарушения, или предупреждаются их последствия и возможные иные, более серьезные правонарушения[118].

В итоге все административные санкции в зависимости от цели их применения он классифицирует на: 1) административные наказания, 2) меры административного пресечения и предупреждения, 3) административно-восстановительные меры[119]. Примерно такая же классификация санкций предлагается

---

[116] Противоречивость мнения В. М. Манохина в следующем. С одной стороны, обращаясь к характеристике мер, которые большинством авторов относятся к административно-предупредительным, он пишет: «Все эти меры (реквизиция, обязательный медицинский осмотр лиц, подозреваемых в инфекционных заболеваниях, и т. п. — *И. Г.)* суть меры административного принуждения, однако они не являются санкциями, поскольку применяются не за правонарушения» (В. М. М а н о х и н. Указ. соч., стр. 210). С другой стороны, говоря о сходных с названными административно-предупредительных мерах, применяемых органами и должностными лицами Государственной автомобильной инспекции, он утверждает, что они являются санкциями, поскольку применяются в целях предупреждения нарушений закона.

[117] В. М. М а н о х и н. Указ. соч., стр. 208.

[118] См. там же, стр. 202.

[119] См. там же.

и Д. Н. Бахрахом, с тем лишь отличием, что вторую группу, за исключением предупредительных санкций, он именует санкциями пресечения[120].

Позиция В. М. Манохина и Д. Н. Бахраха не нова в литературе. Еще ранее, правда, без употребления термина «санкция», Т. И. Козырева полагала, что основанием применения административного принуждения является только состав административного проступка[121].

Как видим, большинством авторов к санкциям относятся только меры взыскания и пресечения, т. е. те меры административного принуждения, которые применяются в целях наказания виновных или пресечения правонарушений. Значительно сложнее решается вопрос о правовой природе третьей группы мер — административно-предупредительных. Многие авторы не считают их санкциями. Из административистов только В. М. Манохин относит их к санкциям на том основании, что они связаны с предупреждением правонарушений.

Основная трудность в разработке понятия санкции и ее объема в административном праве и состоит именно в том, что особенно неясна природа так называемых административно-предупредительных мер принуждения.

Все эти вопросы в основном рассматривались лишь административистами. Представители общей теории права почти не принимали в этом участия. Правда, некоторые из них затрагивали эти проблемы, но их решения отличаются противоречивостью. Например, А. Ф. Шебанов дважды касался вопроса об административных санкциях и каждый раз, с одной стороны, полагал, что санкции всегда применяются только к правонарушителям, а с другой — в их числе называл и такие меры административно-предупредительного воздействия, как приостановление работы на отдельных предприятиях, стройках, в цехах, если условия труда представляют опасность для здоровья работающих, т. е. те меры, применение которых не всегда обусловлено правонарушением[122].

---

[120] См.: Д. Н. Б а х р а х. Виды административного принуждения. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 5. М., 1965, стр. 93.

[121] См.: Т. И. К о з ы р е в а. Указ. соч., стр. 10.

[122] См.: А. Ф. Ш е б а н о в. Нормы социалистического права. М., 1956, стр. 31; е г о ж е. Нормы социалистического права, глава в учебнике: «Основы теории государства и права». М.; 1963, стр. 418—419.

Такая же «неясность наблюдается и в высказываниях А. С. Пиголкина[123]. Решительно выступает за отнесение адмимистративно-предупредительных мер к санкциям норм П. Е. Недбайло. Он пишет: «В качестве санкций следует рассматривать и так называемые административные меры, применяемые с целью предупреждения правонарушений и обеспечения выполнения органами государственного управления возложенных на них обязанностей. К ним относится: личное задержание, например, задержание человека в нетрезвом состоянии в целях предупреждения нарушения норм по охране общественного порядка; административно-медицинские и санитарные меры, например, принудительное лечение; приостановка строительства или запрещение эксплуатации сооружений, не удовлетворяющих санитарным требованиям; административно-технические меры...»[124].

В приведенном высказывании П. Е. Недбайло правильно указывается, что названные санкции применяются и тогда, когда правонарушений еще нет, и что ими достигается цель их предотвращения. Однако у П. Е. Недбайло можно встретить и такие положения, в силу которых основания применения санкций ограничиваются только фактами правонарушений. Так, давая обобщенную характеристику санкции, он замечает: «Санкция нормы содержит указание на те невыгодные последствия, которые наступают для лиц, не выполнивших предписанного нормой права поведения»[125]. Такое представление о санкции исключает отнесение к ее объему административно-предупредительных мер, применяемых и вне какой-либо связи с правонарушениями.

Таким образом, в литературе крайне противоречиво решается вопрос об отнесении тех или иных мер административного принуждения к санкциям административноправовых норм. Соответственно различию в понимании объема санкций по-разному определяется и объем административной ответственности.

Ц. А. Ямпольская, Г. И. Петров (хотя они и не пользуются термином «ответственность»), И. И. Евтихиев, Ю. М. Козлов, М. И. Еропкин, Р. Ф. Васильев, О. М. Якуба, А. В. Серегин, Н. Г. Салищева, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев, М. С. Студеникина, болгарский административист П. Стайнов и многие другие под административной ответственностью понимают лишь при-

---

[123] См.: А. С. П и г о л к и н. Указ. соч., стр. 183.

[124] П. Е. Н е д б а й л о. Применение советских правовых норм. М., 1960, стр. 506.

[125] Там же, стр. 63.

менение тех административноправовых санкций, которые связаны со взысканиями.

В. И. Попова, Е. В. Додин характеризуют ее как применение мер взыскания и мер пресечения. При этом Е. В. Додин полагает, что соответственно делению мер принуждения на меры взыскания и пресечения, санкции в административном праве подразделяются на санкции карательные и правовосстановительные[126]. Д. Н. Бахрах и В. М. Манохин под административной ответственностью (с учетом различий их мнений о природе административно-предупредительных мер) понимают применение всех мер административноло принуждения к правонарушителям. «Административная ответственность,— пишет Д. Н. Бахрах, — есть применение всех мер административного принуждения — и взысканий, и восстановительных мер, и мер пресечения»[127].

Какая из этих позиций более правильна? Правомерно ли усматривать основания применения санкций только в правонарушениях. Можно ли к административной ответственности относить применение таких групп санкций, как меры пресечения и административно-предупредительные? И, наконец, убедительно ли мнение тех авторов, которые полагают, что административно-предупредительные меры санкцией охватываться не могут, они предусматриваются диспозицией?

Разрешение всех этих вопросов представляет серьезную трудность, и прежде всего потому, что необходимо преодолеть ставший уже традиционным в советской юридической литературе и литературе стран народной демократии взгляд, согласно которому санкция при всех условиях ее применения всегда отождествляется с наказанием или с иными неблагоприятными последствиями за правонарушение.

Именно так решают проблему понятия санкции и оснований ее применения почти все авторы — представители различных отраслей юридической науки и общей теории права. Не является исключением и очень важная в теоретическом отношении монография «Общая теория советского права», в которой, по мысли ее авторов, подведен своеобразный итог — учет, по возможности, всей литературы вопроса. Вот что сказано в ней о

---

[126] См.: Е. В. Д о д и н. Основание административной ответственности. Автореф. канд. дисс., стр. 5.

[127] Д. Н. Б а х р а х. Административная ответственность, стр. 21.

санкции: «Санкции норм права представляют собой указания нормативных актов на меры государственного принуждения, применяемые за нарушение правовых требований (разрядка наша. — *И. Г.*)[128]. Отметим, что ранее нами был высказан аналогичный взгляд: «В санкции сформулированы конкретные меры государственного принуждения, которые всегда выступают как следствие виновного нарушения закона»[129]. Из этих утверждений следует, что санкция в случае ее применения и есть ответственность, причем всегда и только ответственность.

Верно, конечно, что в подавляющем большинстве случаев санкция и есть именно та мера государственного принуждения, которая применяется за неисполнение или нарушение правовых предписаний. Но правильно также и то, что законодательством, особенно в административном праве, предусмотрено сколько угодно случаев применения мер государственного принуждения и тогда, когда правонарушений нет. К каким структурным элементам нормы права следует относить эти меры принуждения? Такого ответа в общепринятом понятии санкции не содержится. А между тем ученые-юристы обязаны определить этим мерам четкое место в механизме правовых средств регулирования и воздействия.

Традиционное представление о санкции как о мере наказания за правонарушения в общей теории советского права и в других его отраслях является результатом механического перенесения этого понятия из уголовного права. Там, действительно, санкция всегда и при всех условиях — наказание за преступление, и вне нарушения правил, сформулированных в диспозиции, не применяется; она неизбежное и почти единственное следствие нарушения требований, точно указанных в уголовноправовой норме[130].

Вопрос о понятии санкции и об основаниях ее применения должен быть решен по-иному, чем это принято в литературе. По нашему мнению, все меры государственного принуждения, основанные на праве, охватываются объемом санкции. Это значит, что санк-

---

[128] «Общая теория советского права». М., 1966, стр. 204.

[129] И. А. Галаган. К вопросу о понятии ответственности по советскому праву. «Уч. зап. Новгородск. пед. ин-та», т. 4, 1958, стр. 239.

[130] Здесь не имеются в виду случаи освобождения от наказания в связи с передачей на поруки и т. д.

ция отождествляется не только с наказанием за правонарушение, но и с иными неблагоприятными последствиями, правоограничениями, наступившими в результате ее применения к конкретным субъектам.

Многие авторы, решая вопрос о санкциях, обращают внимание не на то, что наступило, что применено, а на то, за что наступило, за что применено то или иное правоограничение — наказание, мера пресечения или предупреждения, т. е. сущность такого явления, как санкция, ее важнейший государственноправовой признак, состоящий в принудительности, ими подменяется совершенно другим, хотя и не менее важным признаком, но, скорее, относящимся к основаниям ее применения. Это все равно, если бы мы определение химического состава воды подменяли бы указанием на случаи (основания) ее потребления. Такая подмена понятий недопустима.

Между санкцией как мерой государственного принуждения и основаниями ее применения существуют тесные связи: санкция применяется в соответствии с законными на то основаниями, причинно обусловливается ими. Но они и относительно самостоятельны, вследствие чего санкция может быть осуществлена, несмотря на то, что какие-либо законные основания к ее применению фактически отсутствовали, лишь ошибочно предполагались. В результате такого применения санкция не теряет своего государственно-принудительного свойства, остается мерой государственного принуждения, приобретая форму юридической ответственности. В связи с этим представляется неубедительным следующее утверждение М. Д. Шаргородского: «При неправильном осуждении невиновного уголовная ответственность... не возникает»[131].

С таким утверждением нельзя согласиться. В подобных ситуациях правовая ответственность, причем при любом понимании ее сущности — как явления или же как правоотношения, возникает обязательно. Она возникает постольку, поскольку соответствующие лица фактически признаются виновными и к ним вынесенным по делу актом — приговором или решением — применяется санкция со всеми вытекающими отсюда последстви-

[131] М. Д. Шаргородский. Основание уголовной ответственности, глава в кн.: «Курс советского уголовного права, часть Общая». Л., 1968, стр. 237.

ями. Иначе говоря, правовая ответственность данных лиц наступает в таких случаях потому, что к ним применяется санкция.

Следовательно, санкция является тем оружием в руках правоохранительных органов, с которым, особенно в вопросах юридической ответственности, необходимо обращаться крайне осторожно. Обладая относительной самостоятельностью, санкция не изменяет своей принудительной сущности от того, к виновным или невиновным она применяется, ибо правовые последствия ее осуществления могут быть одинаковыми в том и другом случае. Поэтому, чтобы избежать нарушений социалистической законности в вопросах юридической ответственности, необходимо самым тщательным образом анализировать и строго различать основания применения санкций. А они, как уже было показано в предыдущем параграфе, могут быть самыми различными в зависимости от характера обеспечиваемых отношений, регулируемых мерами принуждения, заключенными в санкциях.

Содержание санкции и основания ее применения лишь относительно самостоятельны. В действительности же они теснейшим образом взаимосвязаны, причинно обусловливают друг друга. Поэтому специфика оснований применения санкции определяет целенаправленность ее содержания, ее разновидности, процессуальные особенности применения и т. д.

Итак, основной материальный признак санкции состоит в том, что она всегда и в любой форме ее реализации есть конкретная мера государственного принуждения, предусмотренная нормой права или вытекающая из нее. В то же время она всегда заключается в неблагоприятных и невыгодных последствиях, правоограничениях для тех субъектов, к которым применяется.

Что же касается признака, определяющего основания ее применения, то он действительно важен и его нельзя недооценивать или игнорировать. Однако он не объясняет сущности и природы санкции, которая заключается в том, что в конкретных правоотношениях она всегда выступает в качестве меры государственного принуждения.

Важность признака, относящегося к основаниям применения санкции, в том, что он в связи с иными обстоятельствами, указывающими на цели применения государственного принуждения (санкции), его (ее) правовые последствия, процессуальные особенности осуществления, служит для отграничения одних санкций от других.

Иначе говоря, мы выступаем за широкое понимание санкций норм права и целиком разделяем мнение С. С. Алексеева, полагающего, что «нельзя рассматривать все, государственно-принудительные меры, предусмотренные в санкциях юридических норм, в качестве средств ответственности. Наряду с институтом ответственности в социалистическом праве существует еще один институт, направленный на охрану социалистических общественных отношений,— *институт защиты субъективных прав и обеспечения исполнения юридических обязанностей* (кратко: *«меры защиты»)* <...>, которые так же, как и средства юридической ответственности, охватываются понятием «санкций» и осуществляются в рамках охранительных правоотношений»[132].

В другой своей работе С. С. Алексеев, говоря об основаниях применения «мер защиты», правильно подчеркивает: «Государственно-принудительные меры применяются в данном случае только потому что в создавшейся ситуации нет иного пути для обеспечения интересов управомоченного, защиты его права»[133]. Именно в таком смысле понимали и понимают сейчас большинство административистов основания применения административно-предупредительных мер и многих мер пресечения. В этой связи нельзя согласиться с С. Н. Кожевниковым, который, правильно полагая, что «словом «санкция» охватываются все меры государственно-принудительного воздействия», вместе с тем пишет, что эти меры предусматриваются «на случай нарушения субъективного права, неисполнения юридической обязанности»[134]. Кроме того, он так же, как и В. Д. Ардашкин, утверждает, что государственно-принудительное воздействие будет только тогда налицо, если обязанный субъект добровольно не исполняет заявленного «к нему требования[135].

Выше уже подчеркивалась неправомерность подмены сущности государственно-принудительных мер воздействия добровольным характером их исполнения. Поэтому нельзя считать, что эти

---

[132] С. С. А л е к с е е в. Общая теория социалистического права, вып. 2, стр. 188—189.

[133] С. С. А л е к с е е в. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966, стр. 151.

[134] С. Н. К о ж е в н и к о в. Меры защиты в советском праве. Автореф. канд. дисс. Свердловск, 1968, стр. 8, 9.

[135] См.: С. Н. К о ж е в н и к о в, Указ. соч., стр. 9; В. Д. А р д а ш к и н. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве. Автореф. канд. дисс. Томск, 1968, стр. 7—8.

меры применяются только в случае «нарушения субъективного права, неисполнения юридической обязанности». В такой интерпретации они отождествляются с юридической ответственностью. Государственно-принудительная сущность этих мер воздействия не меняется от того, добровольно или нет они исполняются. Что же касается оснований их применения, то ими являются только «интересы управомоченного», «защиты его прав», т. е. требования (государственной необходимости, пресечения и предупреждения правонарушений, предотвращения тяжелых последствий, вызванных стихийными бедствиями и т. д.

Таким образом, объемом санкции охватываются не только меры юридической ответственности, но и все иные меры государственно-принудительного воздействия. В административном праве к объему санкции относятся меры взыскания, пресечения и административно-предупредительные меры. Отсюда юридическое значение санкций как структурного элемента нормы права в том, что она указывает на вид, объем и конкретную меру государственного принуждения, применяемую в действительности уполномоченными на то органами и должностными лицами. До своего осуществления санкция как структурный элемент указывает лишь на возможность того принуждения, конкретная мера которого в ней предусмотрена. Реализуясь же (т. е. в действительности), она всегда воздействует своим основным содержанием — конкретной мерой принуждения.

Правомерны ли в связи с этим утверждения, что меры административного принуждения лишены характера, санкций, если они предусматриваются диспозициями правовых норм. Такое мнение, например, высказано Е. В. Додиным в отношении административно-предупредительных мер, которые он называет вынужденными. Он пишет: «Вынужденные меры санкциями не являются (разрядка наша. — *И. Г.*). Они определены диспозицией правовой нормы как полномочия определенной группы органов управления»[136].

Как уже отмечалось ранее, Ц. А. Ямпольская и косвенно Г. И. Петров также считали, что меры пресечения и административно-предупредительные меры (по современной терминологии) относятся к диспозициям правовых норм.

---

[136] Е. В. Додин. Основание административной ответственности. Автореф. канд. дисс., стр. 5.

В этом утверждении верно то, что указанные меры предусматриваются диспозициями правовых норм. Однако это ее значит, что они лишены характера санкций. Для государственных органов и их должностных лиц применение таких мер действительно является диспозицией, т. е. правилом поведения, которое они должны исполнить. Для субъектов же, к которым они применены,— это одновременно и диспозиция и санкция. Эти меры для названных субъектов являются диспозицией, правилом поведения в том смысле, что они обязаны им повиноваться, исполнять их и в полном объеме претерпеть все те правоограничения, которые связаны с их осуществлением. Но в то же время эти меры для них являются и санкцией.

Авторы, утверждающие, что указанные меры не могут быть санкцией, не учитывают противоположности прав и обязанностей сторон в правоотношениях по осуществлению государственно-принудительных средств воздействия. Для правоприменяющих органов даже обычная санкция в виде карательных мер не является собственно санкцией: не к ним же она применяется! Она для них только диспозиция, т. е. строго определенная мера дозволенного поведения по применению государственно-принудительных средств воздействия к виновным в правонарушении. Прав О. Э. Лейст, полагающий, что «санкция является не только угрозой по отношению к возможному правонарушителю, но и правилом поведения («диспозицией») соответствующих государственных органов, реализующих эту угрозу в случае правонарушения»[137]. Применение мер принуждения в пределах и видах, предусмотренных санкцией нормы права, составляет обязанности правоприменяющей стороны — соответствующих органов и должностных лиц, такое «правило поведения», невыполнение которого является при известных условиях грубейшим нарушением закона, преступлением.

В связи с этим отнесение административно-предупредительных мер (и мер пресечения) только к диспозициям норм права нельзя

---

[137] О. Э. Л е й с т. Санкции в советском траве. М., 1962, стр. 186. См. также: А. А. П и о н т к о в с к и й. Пути укрепления социалистического правопорядка. «Советское государство и право», 1967, № 1, стр. 40. Мысль о том, что санкция в подобных ситуациях является своеобразным видом диспозиции, адресованной государственным органам и т. д., еще ранее была высказана Ц. А. Ямпольской (см.: Ц. А. Я м п о л ь с к а я. Об убеждении и принуждении в советском административном праве, стр. 173).

признать точным. В действительности эти меры для тех, к кому они применяются, являются также и санкциями, серьезным правоограничением, ущемлением их субъективных прав. Такое решение вопроса представляется более правильным.

В связи с этим необходимо внести существенные коррективы в общепринятое определение понятия санкции. Под санкцией следует понимать ту часть нормы права, в которой содержится указание на меры государственного принуждения, применяемые к нарушителям правовых требований, а также в иных, предусмотренных законом случаях[138].

Реализация санкции не всегда есть ответственность. Реализация таких санкций, как мер пресечения, административно-предупредителыных мер, еще не ответственность, хотя они и могут ею сопровождаться, если в действиях субъекта будет установлен состав административного проступка. По нашему мнению, большинство из указанных мер носит характер процессуального обеспечения.

По своей природе нормы административного права неоднородны. Они подразделяются на материальные и процессуальные. Соответственно этому и административноправовые санкции делятся на материальные и процессуальные. К первым должны быть отнесены штрафные, карательные санкции, применяемые к лицам, нарушившим требования нормы объективного-материального права, а ко вторым — санкции обеспечительные. Последние имеют, как правило, самостоятельное правовое значение. К ним и следует относить многие меры пресечения и административно-предупредительные меры. Их применением достигается задача обеспечения последующих сугубо процессуальных действий соответствующих органов и должностных лиц по реализации мер взыскания (например, личное задержание нарушителя для составления протокола и последующего наказания), проведению соответствующих организационных мероприятий, связанных, например, с ремонтом агрегатов, приведением в (надлежащее санитарное состояние предприятий (после закрытия их должностными лицами инспекций горного надзора или санитарно-противоэпидемической службы) и т. д.

---

[138] И. А. Галаган. Теоретические вопросы понятия административной ответственности (по поводу определения понятия ответственности в правовой литературе). В сб.: «Изучение и предупреждение преступности», вып. 9. Воронеж, 1968, стр. 545.

Мы полагаем, что разрешение проблемы санкций процессуальных норм советского административного права должно явиться задачей последующих специальных исследований. Это тем более необходимо, что в имеющихся работах, посвященных административному процессу, вопрос о санкциях, по существу, не рассматривается[139].

И, наконец, последний вопрос: какие меры административного принуждения (санкции) охватываются объемом административной ответственности?

Как мы уже отмечали, ни меры пресечения, ни меры административно-предупредительные и соответствующие им санкции никоим образом не могут относиться к объему административной ответственности. Мерами административной ответственности являются лишь те из мер принуждения, применением которых соответствующими органами и должностными лицами виновному выражается государственное и общественное осуждение, порицание его личности и противоправного деяния. Этим самым меры ответственности качественно отличаются от иных мер принуждения, применяемых при отсутствии вины и правонарушения, а потому, как правило, и не сопровождающихся осуждением и порицанием. При осуществлении этих мер не всегда еще известно, совершено или нет правонарушение, вследствие чего ответственность как таковая и любые формы осуждения исключаются[140].

Таким образом, все меры административного принуждения охватываются объемом санкций, независимо от оснований их применения. Однако не все санкции следует относить к мерам административной ответственности. К ним относятся лишь те, которые связаны с наказанием, карой виновных в совершении административных проступков и которые сопровождаются государственным и общественным осуждением, порицанием личности и деяния виновного.

Итак, все меры административного принуждения в зависимости от целей, оснований, правовых последствий и процеду-

---

[139] См.: В. Д. С о р о к и н. Проблемы. административного процесса. М., 1968, стр. 119—120.

[140] Интересно замечание В. Д. Ардашкина: «Применяя... меру пресечения, должностное лицо, по общему правилу, еще не может с полной достоверностью судить о том, есть ли в принудительно прекращаемых действиях состав правонарушения» (В. Д. А р д а ш к и н. Указ. соч., стр. 7). То же самое относится и к административно-предупредительным мерам.

ры их применения и осуществления необходимо подразделять, на: 1) меры административной ответственности; 2) меры пресечения; 3) административно-предупредительные меры. Соответственно этому и санкции в административном праве подразделяются на: 1) карательные, штрафные; 2) санкции пресечения и 3) санкции предупредительные.

На основе всего сказанного можно сделать такой вывод: внутренняя структура административного принуждения в СССР состоит из трех взаимосвязанных систем административно-принудительных мер и соответствующих им санкций, каждая из которых образует самостоятельный и сложный правовой институт.

Характеристика административного принуждения в тесной связи с проблемой санкций в административном праве имеет большое теоретическое и практическое значение. Отнесение административно-принудительных мер к санкции способствует утверждению начал социалистической законности: если меры административного принуждения предусмотрены санкциями, то это значит, что их реализация опирается на прочную юридическую основу.

Кроме того, отнесение административно-принудительных мер к санкциям обеспечивает им более четкую правовую характеристику, чем рассмотрение их в качестве диспозиций, которые в действующем законодательстве не всегда выражены с достаточной определенностью. Этим облегчается задача систематизации и кодификации административно-правовых норм, что имеет первостепенное, общегосударственное значение для советского административного права.

Г Л А В А III

СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

§ 1. НАЗНАЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ (ЮРИДИЧЕСКОЙ) ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Исследуя проблему сущности административной (юридической) ответственности, необходимо прежде всего подчеркнуть ее классовый характер. В эксплуататорских государствах институт правовой ответственности является тем инструментом, который используется буржуазией для борьбы со своими классовыми противниками, удержания своего господствующего положения, увековечивания эксплуатации и подавления широких трудящихся масс, борющихся за свое освобождение.

В СССР юридическая ответственность также носит ярко выраженный классовый характер. На всех этапах борьбы за социализм она служила делу укрепления пролетарского государства и построения социалистического общества. В период развернутого строительства коммунизма юридическая ответственность способствует преодолению пережитков капитализма в сознании отдельной части населения, искоренению всяких правонарушений, формированию социалистического правосознания и коммунистическому воспитанию советских людей.

Проблема классовой сущности юридической ответственности по советскому праву — одна из важных, сложных и многогранных проблем, заслуживающих специальных монографических исследований. В задачу же настоящей работы входит прежде всего выяснение государственноправовой сущности административной (юридической) ответственности как формы проявления власти. Анализ сущности юридической ответственности в этом аспекте не может быть достаточным без специального рассмотрения проблемы организационного назначения

ответственности в механизме советского государственного управления и регулирования общественных отношений, менее всего исследованной в литературе. Наряду с этим следует остановиться и на проблемах функций, целей и принципов административной (юридической) ответственности по советскому праву.

Проблема социальной и правовой роли административной (юридической) ответственности в государственном управлении, по существу, не поднималась в литературе. Это, в частности, объясняется тем, что большинством авторов юридическая ответственность рассматривается не с точки зрения ее принадлежности к властно-организующим средствам регулирования и воздействия, а с точки зрения анализа правового положения лица, к которому ее меры применены. Такой подход, как отмечалось, не позволяет определить социальную сущность этого явления.

Известно, что содержание государственного управления, как внешнего проявления власти, в самом широком смысле слова всегда заключается в организующей деятельности государственных органов. *«...Администрация,*— писал К. Маркс, — есть *организующая* деятельность государства»[1]. Организационное, управленческое назначение государственных органов в конечном счете обусловливает собою и специфику применяемых ими методов — убеждения и принуждения, в том числе и специфику юридической ответственности как самой острой репрессивной формы проявления метода государственного принуждения. По своему социальному назначению они также приобретают властно-организационный характер.

Входя в систему регулирующих средств механизма государственного управления как их необходимый компонент, юридическая ответственность приобретает качества этой системы (государственноправовую сущность); кроме того, и назначение ее также становится системным. У нее те же задачи, что и у всей системы механизма государственного управления в целом: организационно-властное регулирование, упорядочение поведения людей и их отношений. Такое отнесение юридической ответственности к категории организационных средств обусловливается тем, что она в каждом своем конкретном осуществлении всегда является формой реализации соответствующими государственными органами и их должностными лицами принадлежащих им властных полномочий.

---

[1] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 440.

Однако природа этих властных полномочий такова, что они всегда выступают в качестве «особой формы организующей деятельности Советского государства»[2], особой формы организаторской работы.

Акцентирование внимания на этом свойстве властных полномочий применительно к осуществлению юридической ответственности представляется чрезвычайно важным для правильного уяснения ее места в системе властно-организующих средств воздействия государства, его органов и должностных лиц на управляемые объекты — поведение людей. Это позволяет также точнее и глубже осмыслить организационные основания юридической ответственности и ее роль в нормальном функционировании управленческих отношений. В этой связи заслуживает внимания мысль С. С. Студеникина: «...ответственность перед государством объясняется тем, что здесь нарушается организующая деятельность государства, нарушается государственный интерес»[3]. Интересно также высказывание Ю. С. Жицинского: «...возникновение состояния ответственности указывает на то, что развитие правоотношения анормально, что создавшееся положение противоречит интересам государства и общества»[4]. Аналогичным образом Б. С. Антимонов характеризует положение при наступлении гражданско-договорной ответственности социалистических организаций: «Наступление гражданской ответственности... есть вместе с тем и сигнал о неблагополучии»[5].

Свое организационное воздействие на общественные отношения юридическая ответственность оказывает двояким образом: статически и динамически. Отсюда и ее организационные проявления можно условно подразделить на статические и динамические. Такое деление связано с рассмотрением юридической ответственности с точки зрения категорий возможности и действительности в праве.

---

[2] Ц. А. Ямпольская. Актуальные проблемы науки советского административного права. «Советское государство и право», 1962, № 10, стр. 16.

[3] С. С. Студеникин. Предмет, источник и система советского социалистического административного права, глава в учебнике: «Советское административное право». М., 1959, стр. 17.

[4] Ю. С. Жицинский. Санкция нормы советского гражданского права. Воронеж, 1968, стр. 22.

[5] Б. С. Антимонов. Основание договорной ответственности социалистических организаций. М, 1962, стр. 21.

Статические проявления административной (юридической) ответственности заключаются в следующем. Юридическая ответственность как общественное явление существует прежде всего в форме соответствующих правовых институтов — института уголовной, административной, гражданской, дисциплинарной, материальной и иной ответственности. Нормы этих институтов (и в этом их социальная ценность) обладают способностью оказывать благотворное влияние на упорядочение общественных отношений не только их реальным применением, но и самим фактом своего существования. Это, так сказать, статическая форма их организационного проявления. Статические проявления юридической ответственности существуют постоянно и безотносительно к тому, применяются или не применяются нормы, которыми она устанавливается.

В этом своем качестве юридическая ответственность существует в действительности лишь в форме своих правовых институтов, которыми предусматривается возможность ее реального осуществления при наступлении определенных юридических фактов — правонарушений и т. д. В этой связи особую ценность имеют положения Д. А. Керимова о том, что «само право... может рассматриваться как действительность, поскольку оно является уже существующим, объективным, действующим, и как возможность — до той поры, пока оно не реализовалось в практическом регулировании общественных отношений»[6].

Юридическая ответственность и в качестве своей правовой возможности оказывает исключительное влияние на упорядочение организационных отношений в сфере советского государственного управления, на укрепление государственной дисциплины. По нашему мнению, регулирующая роль статических проявлений юридической ответственности в механизме советского государственного управления выражается в следующих основных направлениях.

Прежде всего организующая роль юридической ответственности заключается в том, что регулирующими ее нормами закрепляется нормативная определенность недозволенного поведения. Этим самым Советское государство подчеркивает нежелательность, вредность для всего общества того поведения, которое запрещается мерами ответ-

---

[6] Д. А. Керимов. Категории действительности и возможности в праве. «Советское государство и право», 1968, № 8, стр. 14.

ственности. Четкой нормативной определенностью недозволенного поведения создается возможность мобилизовать на борьбу с ним усилия советского государственного аппарата и советской общественности.

Организационные влияния юридической ответственности сказываются далее на установлении границ функциональной компетенции государственных органов и их должностных лиц, выход за пределы которых составляет правонарушение; на четком определении круга субъективных прав и обязанностей субъектов и объектов управления, превышение, отступление или злоупотребление которыми также пресекается мерами ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной и иной).

Юридическая ответственность влияет и на четкое определение форм и методов деятельности государственных органов и должностных лиц; отступление от них также пресекается ее мерами. Можно сказать, что организующее влияние юридической ответственности самым непосредственным образом сказывается и на порядке взаимоотношений вышестоящих и нижестоящих звеньев государственного аппарата, должностных лиц и граждан и т.д. Нормы юридической ответственности в данном случае направлены на обеспечение должных взаимоотношений между субъектами и объектами управления.

Большое организационное значение имеют нормы юридической ответственности (преимущественно гражданско-правовой) в стимулировании исполнения хозяйственных договоров и устранении недостатков в хозяйственной деятельности промышленных предприятий. Самим фактом существования норм об имущественной ответственности стимулируется исполнение планово-договорных обязательств[7] и т. д. Перечень примеров подобного влияния статических форм юридической ответственности на упорядочение организационных отношений между различными субъектами и объектами управления можно было бы продолжить.

Юридическая ответственность оказывает свое организующее влияние на всех стадиях управленческого цикла: принятие решения, организация проведения его в жизнь, регулирование и контроль за его исполнением.

Так, на первой стадии нормы юридической ответственности способствуют принятию решения тем или иным органом в пре-

[7] См., например, кн.: «Стимулирование исполнения хозяйственных договоров». Минск, 1968.

делах его компетенции, в установленном правом порядке, в строго определенные законом сроки и т. д.

На стадии организации проведения решения в жизнь, которая, как известно, предполагает и формирование самой управляющей системы, нормы юридической ответственности способствуют распределению четких обязанностей между субъектами управления, воспитанию кадров в духе персональной ответственности за порученное дело, избранию ими наиболее эффективных методов и средств управления и т. д. В сфере управляемой системы нормы юридической ответственности оказывают свое стимулирующее влияние тем, что определяют границы дозволенного поведения по выработке структуры, технической оснащенности, организации труда и строгому соблюдению технических норм и условий процесса самого производства и т. д.

На стадии регулирования организующая роль юридической ответственности еще более возрастает. Она содействует организации прямых и обратных связей между субъектами и объектами управления, бесперебойному функционированию управленческой деятельности. На стадии учета, контроля и проверки исполнения решения нормы юридической ответственности не утрачивают своей регулирующей роли. Они способствуют налаживанию всех форм учета — статистического, оперативно-технического и т. д. В процессе контрольной деятельности нормы юридической ответственности стимулируют ее надлежащую организацию, применение предусмотренных законом форм и методов ее осуществления и устранение выявленных недостатков в работе подконтрольных объектов управления.

На стадии контроля и проверки исполнения нормы юридической ответственности служат укреплению и развитию механизма обратной связи между субъектами и объектами управления, без которой само управление немыслимо. Вот почему следует полностью согласиться с утверждением, что «в социалистическом обществе с контролем, а следовательно, с ответственностью тесно связан механизм обратной связи»[8].

Таким образом, и в статической форме юридическая ответственность выступает не только в качестве мобилизующего и организующего фактора соблюдения социалистической законности, но и как гарантия такого соблюдения, как важное сред-

[8] Обсуждение проблем научного управления обществом. «Советское государство и право», 1968, № 9, стр. 147.

ство упорядочения и налаживания системы управленческих отношений в целом.

Динамические проявления характеризуют юридическую ответственность со стороны ее реального осуществления, конкретного применения ее мер к правонарушителям. И если в статическом смысле юридическая ответственности рассматривается как потенциальная возможность ее реального состояния, то здесь она превращается в действительность, фактически применяется. Такое применение, конечно, преследует цели общей и частной превенции, защиты правопорядка, исправления и перевоспитания правонарушителя и т. д. Однако только этим роль юридической ответственности не ограничивается. Назначение юридической ответственности в процессе конкретного применения ее мер к правонарушителям заключается также в решении организационных задач упорядочения нарушенных отношений, их восстановления, защиты и укрепления. Если бы перед юридической ответственностью не стояли такие сугубо позитивные управленческие задачи, то она не имела бы никакого права на существование. Эта управленческая сущность юридической ответственности обусловливается не только ее принадлежностью к системе методов государственного управления, но и объективными свойствами правонарушений, их вредоносной направленностью.

Если рассматривать общественные отношения, всегда служащие объектом противоправных посягательств, в виде совокупности организованных систем, то выходит, что всякое противоправное действие или бездействие посягает на нормальное функционирование этих систем, разрушая их или отрицательно влияя на их нормальное развитие или функционирование[9]. Меры юридической ответственности, пресекая противоправные деяния, тем самым способствуют восстановлению, упорядочению нарушенных отношений. Особенно это касается гражданскоправовой ответственности, основная цель которой заключается в восстановлении прежних имущественных отношений эквивалентного характера за счет нарушителя[10]. Эта же цель сто-

[9] Мысль о характере общественных отношений как организованных систем была высказана В. Н. Кудрявцевым (см.: В. Н. Кудрявцев. Противоправное бездействие и причинная связь. «Советское государство и право», 1967, № 5, стр. 35).

[10] См.: О. С. Иоффе. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955, стр. 14.

ит перед разными видами ответственности с ярко выраженным карательным характером мер — уголовной и административной. Перед ними те же задачи: способствовать упорядочению общественных отношений.

Одной из особенностей организованных систем является специфический характер их взаимодействия со средой. По отношению к механизму советского государственного управления такой средой являются объекты управления — обслуживаемые граждане, органы и организации, их поведение[11]. Среда — это фон, на котором развивается целостная система[12]. Взаимодействуя со средой, целостная система изменяет ее и изменяется сама[13].

Если рассмотреть взаимодействие юридической ответственности (как одного из компонентов системы методов государственного управления) со средой, на которую она рассчитана,— противоправным поведением объектов управления, то окажется, что основное ее назначение *в* том, чтобы, изменив эту «среду», исключить из жизни советского общества проявления преступности и правонарушений.

Способствуя успешному решению этих задач, юридическая ответственность изменяется сама, постепенно утрачивая свой репрессивный и иной государственно-принудительный характер и заменяясь иными средствами регулирования. В перспективе она отомрет, как и государство.

Таким образом, и статические, и динамические формы проявления юридической ответственности играют одинаково важную роль в организующей деятельности советского государственного управления. Каково место этих форм проявления юридической ответственности в механизме правового регулирования?

Статическая форма юридической ответственности связана с большей масштабностью убеждения, с решением задач общей превенции, предупреждения правонарушений, воспитания социалистического правосознания у населения. Конечно, этим же целям служит ответственность и в ее динамическом проявлении;

---

[11] См.: Ц. А. Ямпольская. К методологии науки управления. «Советское государство и право», 1965, № 8; е е ж е. Некоторые черты метода науки управления. «Правоведение», 1966, № 3; Ю. А. Тихомиров. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968, стр. 86.

[12] См.: В. Г. Афанасьев. Научное управление обществом. М., 1968, стр. 13.

[13] См. там же, стр. 12.

тем не менее необходимо учесть, что здесь она ограничена рамками конкретного дела о правонарушении, местными условиями и обстоятельствами его разрешения. В своем реальном осуществлении юридическая ответственность, как правило, применяется низовыми звеньями государственного аппарата, в частности народными судами. Поэтому юридическая ответственность в своем конкретном проявлении объективно локальна. Диапазон ее влияния территориально ограничен и больше связан с задачами частной превенции. Конечно, при правильной постановке борьбы с правонарушениями — организация показательных процессов, расширение гласности в работе органов, применяющих меры ответственности, постоянно действующая информация населения средствами прессы, радио и телевидения о случаях правонарушений и о мерах борьбы, принятых для их искоренения, — масштаб влияния юридической ответственности и в ее динамическом смысле может быть увеличен. Однако и тогда он не сможет сравниться с масштабом влияния ее статических форм.

Отсюда вытекает, что главная задача, стоящая перед всеми органами государственного аппарата в их борьбе за коммунистическое воспитание трудящихся и укрепление законности, заключается во всемерном подчеркивании значения общепревентивных, статических функций юридической ответственности, иначе говоря, значения сознательного, добровольного и убежденного исполнения требований норм советского права.

Организационная сущность юридической ответственности состоит также и в том, что, являясь одним из средств регулирования в руках субъектов управления, она одновременно сама представляет собой управляемую систему, объект управления в ее статическом и динамическом смысле. Причем в том и другом случае управление ею протекает по всем требованиям науки, со всеми стадиями управленческого цикла, со строго определенными законом субъектами и объектами управления. Это обусловливается тем, что установление юридической ответственности, ее всесторонняя регламентация — исключительная прерогатива компетентных органов государства.

В статическом смысле субъектами управления юридической ответственности и являются эти органы. Они устанавливают ее нормативную — материальную и процессуальную основу, регулируя и совершенствуя ее в соответствии с запросами практики коммунистического строительства путем издания новых

нормативных актов, организуют доведение их до сведения соответствующих органов, должностных лиц, всех граждан, обеспечивают руководство, надзор и контроль за правильным и неуклонным исполнением этих актов и т. д.

Объектами управления в данном случае является поведение (деятельность) соответствующих органов и должностных лиц по возможному применению мер юридической ответственности. В законах и иных нормативных актах детально регламентируются формы и методы этого поведения в зависимости от компетенции круга субъективных прав и обязанностей органов или должностных лиц, осуществляющих ответственность. Иными словами, в статическом смысле нормы институтов любых видов правовой ответственности являются той юридической основой, которой должно соответствовать все поведение органов и должностных лиц, правоприменяющих эту ответственность.

В динамическом смысле степень управляемости юридической ответственности еще более возрастает. Усиливаемся и регулирующее влияние соответствующих государственных органов. Если в статическом плане это влияние по своему характеру было всеобщим, безотносительным к каждому случаю реального осуществления юридической ответственности, то здесь оно в максимальной степени конкретизируется, сужается, очерчивается строгими границами фактов применения ее мер к отдельным правонарушителям. Государственное управление процессами осуществления юридической ответственности протекает не только «вообще» — определением судебной политики, тенденций борьбы с правонарушениями (их квалификацией) и т. п., но и «конкретно» — по линии строжайшего регулирования и надзора за соблюдением законности в ходе применения мер ответственности к отдельным субъектам.

Сказанное относится к общей характеристике управляемости ответственности со стороны вышестоящих и надзорных органов по отношению к тем органам, которыми меры ответственности применяются. Это, так сказать, более высокий инстанционный уровень управления осуществлением юридической ответственности. Но юридическая ответственность в основном реализуется на более низких уровнях ее управления — конкретными низовыми органами и должностными лицами, непосредственно применяющими ее меры, — народными судами, арбитражными органами, административными комиссиями и т. д.

В данном случае управление юридической ответственностью также полностью согласуется со стадиями управленческого цикла, начиная от принятия решения о ее применении, включая организацию проведения его в жизнь, надзор и контроль за его исполнением.

При этом возможен сложный механизм субъектов и объектов управленческого цикла. Эта сложность заключается в том, что здесь в зависимости от компетенции субъекты сменяют друг друга и в то же время теснейшим образом взаимодействуют между собой. По своей правовой характеристике они могут относиться к различным системам органов Советского государства. Так, осуществление уголовной ответственности в виде лишения свободы, например, ее фактическая реализация, составляет предмет деятельности различных органов: суда по вынесению приговора (принятию решений), затем учреждений Министерства внутренних дел СССР по исполнению его, прокуратуры по надзору за законностью самого приговора и организацией его наполнения[14] и т. д.

К субъектам управленческого цикла могут относиться и органы одной и той же системы (например, система исполнительно-распорядительных органов), которые сами и принимают решение о применении мер ответственности и организуют проведение его в жизнь, контроль за исполнением. Такая особенность присуща, например, деятельности административных комиссий. Точно также и осуществление, например, гражданскоправовой, дисциплинарной ответственности с точки зрения организации управленческого цикла (от решения об их применении до реального исполнения) протекает в рамках деятельности органов одной и той же системы. Сложный субъект в данном случае возможен лишь при мерах ответственности, связанных с серьезными личными правоограничениями виновного лица, — лишением его свободы, изоляцией от общества, которые приводятся в исполнение органами другой системы.

Объектом управленческих отношений на стадии реального исполнения мер юридической ответственности является прежде всего поведение самих правонарушителей. Оно отличается своей антиобщественной направленностью, а потому и стало предметом рассмотрения уполномоченных на то государственных органов и должностных лиц. Ради упорядочения этого поведения и необ-

[14] В данном случае прокуратуру можно лишь условно отнести к субъектам управленческого цикла. У нее свои задачи — надзор и только.

ходима юридическая ответственность. Далее таким объектом могут быть и действия, поведение тех органов и их должностных лиц, которые, будучи подчиненными органам, принявшим решение о применении мер ответственности, реально их исполняют.

Рассматривая юридическую ответственность с ее организационной стороны, можно было бы проследить и проанализировать тесные взаимообусловленные и взаимовытекающие прямые и обратные связи между субъектами и объектами на различных уровнях управления ее реализацией. Такие связи выполняют очень важную роль в совершенствовании нормативной основы самой юридической ответственности и практики организации управления ее осуществлением. Этим самым они способствуют повышению эффективности мер юридической ответственности в борьбе за укрепление социалистической законности и правопорядка в стране.

Там же, где прямые и обратные связи ослаблены, где отсутствует четко налаженная информационная служба между субъектами и объектами управления, фактически нарушается и нормальное функционирование управленческого цикла. В вопросах организации осуществления юридической ответственности это чревато крайне нежелательными последствиями. У органов, организующих борьбу с правонарушениями, отсутствует представление не только о состоянии такой борьбы, но и о динамике, тенденциях развития правонарушений в масштабе страны и в отдельных административно-территориальных единицах.

Так получилось, например, с руководством административными комиссиями, которое фактически отсутствует в городе с районным, делением, не говоря уже об областном или республиканском масштабе. По линии этих комиссий не предусмотрена даже отчетность и учет в централизованном порядке, что отрицательно сказывается на их работе.

Подобные явления имели место и в деятельности более важных органов. Например, после ликвидации Министерства внутренних дел СССР в 1960 г. отдельные его функции пришлось взять на себя Совету Министров СССР, а некоторые (текущая координация работы республиканских министерств по борьбе с преступностью) вообще никем не выполнялись. Именно по этой причине это министерство было вновь создано в 1966 г.[15]

---

[15] См.: М. И. Пискотин. Основные пути совершенствования аппарата государственного управления и улучшения его работы. В сб.: «Правовые проблемы науки управления». М., 1966, стр. 21.

Таким образом, социальная сущность административной (юридической) ответственности, в каких бы аспектах она ни рассматривалась, всегда в одном — в ее организационном назначении. В этом же состоит социальное назначение и метода государственного принуждения в целом.

В условиях СССР государственное принуждение (в любых формах его проявления) как средство обеспечения правовых норм все более и более наполняется своим организационным содержанием и используется как способ регулирующего воздействия на соответствующие общественные отношения. В связи с этим вряд ли правильным будет все еще встречающееся в литературе отождествление санкций правовых норм только с принуждением, их противопоставление организационным мероприятиям. В свое время такое противопоставление особенно четко было выражено С. А. Голунским. Анализируя сущность рекомендательных норм советского права и видя их смысл в организационном назначении, он писал: «...хотя положение о том, что исполнение всякой правовой нормы обеспечивается государством, сохраняет свое назначение и в настоящее время как характерный признак правовой нормы, однако само понятие «обеспечивается» существенно расширяется. Санкции в смысле угрозы невыгодных последствий играют неизмеримо меньшую роль, чем организационные мероприятия.... Конечно, возможность применения в необходимых случаях государственного принуждения сохраняется и в отношении этих норм. Но, во-первых, эта возможность реализуется все реже и реже и вряд ли правильно делать акцент не на организационных мероприятиях, которые составляют правило, а на мерах принуждения, составляющих исключение»[16].

В приведенном положении правильно подмечена связь рекомендательных норм с организационными мероприятиями.

Однако необходимо указать и на то, что санкции правовых норм помимо принуждения преследуют задачи организующего воздействия на поведение людей, что само принуждение, заключающееся в содержании правовых санкций, является всего лишь специфическим способом такого организующего воздействия.

---

[16] С. А. Голунский. К вопросу о понятий правовой нормы в теории социалистического права. «Советское государство и право», 1961, № 4, стр. 31.

Обладая организационно-властным свойством, государственное принуждение и административная (юридическая) ответственность служат делу охраны, укрепления и совершенствования отношений, возникающих в процессе советского государственного управления.

§ 2. ФУНКЦИИ И ЦЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Содержание любого государственноправового явления наиболее полно проявляется в его функциях. Справедливо, например, утверждение, что «нельзя раскрыть сущность и роль любого государства, не показав, каковы осуществляемые ими функции»[17]. Точно так же невозможно понять и сущность юридической ответственности, не проанализировав ее функции.

По нашему мнению, под функциями юридической ответственности следует понимать основные проявления ее назначения. Само выражение «основные проявления назначения» предполагает множественность этих функций, объективную возможность их конкретизации, классификации в целях наиболее всестороннего познания сущности юридической ответственности.

Юридическая ответственность—это сложное правовое явление, характеризующееся различными сторонами своего назначения. В соответствии со сложившимся в литературе взглядом, основными ее функциями являются: 1) штрафная, карательная и 2) правовосстановительная. Причем для разных отраслей права эти функции могут меняться местами — для одних отраслей та или иная функция может быть главной, для других — второстепенной. Так, для гражданскоправовой ответственности главной будет правовосстановительная функция, а для уголовной и административной — функция штрафная, карательная и т.д.[18]

Не отрицая важного значения предложенной классификации функций юридической ответственности, мы вместе с тем полагаем, что она недостаточна для полной характеристики сущности этого государственноправового явления.

Мы полагаем, что все функции юридической ответственности надлежит разделить на две большие группы — организа-

---

[17] «Теория государства и права». М., 1962, стр. 29.

[18] См., например: С. С. А л е к с е е в. Общая теория социалистического права, вып. 2. Свердловск, 1964, стр. 195, 197; е г о ж е. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966, стр. 151.

ционные и специальные. Общим критерием такой классификации являются непосредственные цели юридической ответственности, ради достижения которых она существует и в каждом конкретном случае проявляется. Конечно, эта классификация в высшей степени условна: при ближайшем рассмотрении отдельных функций обнаруживается, что организационное содержание, властно-организующая направленность так или иначе характерны для любой из них[19].

Тем не менее различать такие группы функций необходимо. Для организационных функций ответственности не обязательно наличие конкретного объекта воздействия. Они имеют более широкий диапазон организующего влияния, рассчитаны на поведение всех и каждого и не связаны только с реакцией государства и его органов на отдельное правонарушение, хотя при конкретных случаях такой реакции они и имеют место. Иначе говоря, осуществлением организационных функций юридической ответственности обеспечиваются цели охраны и развития общественных отношений, коммунистического воспитания трудящихся вообще.

Однако ответственность в случае ее реализации «всегда конкретна и индивидуальна»[20]. Она применяется к строго определенному виновному лицу. По отношению к нему функции юридической ответственности приобретают свое специальное содержание, непосредственно связанное с его наказанием.

Выделение специальных функций ответственности объективно обусловливается и тем, что она по-разному воспринимается лицами, на которых возлагается, и теми, кого непосредственно не касается. Для виновного в правонарушении юридическая ответственность проявляется в большей степени своей карательной стороной, а для остальных — своей воспитательной, общепревентивной стороной. И это обстоятельство необходимо учитывать.

По нашему мнению, к организационным функциям административной ответственности относятся функции: 1) защиты общества, государства и личности от правонарушений; 2) правовосстановительная; 3) идеологическая; 4) педагогическая; б) психологическая.

---

[19] Предлагаемая классификация производится в основном в целях постановки вопроса, который заслуживает специального глубокого рассмотрения и изучения.

[20] А. Б. С а х а р о в. О личности преступника и причинах преступности в СССР. М., 1961, стр. 23.

К специальным функциям можно отнести: 1) штрафную, карательную; 2) исправления, перевоспитания виновного в правонарушении. Специальные функции в своем конкретном выражении могут сочетаться с организационными — задачи защиты общества и государства, правовосстановительные задачи, а также цели идеологического, педагогического, психологического исправления и перевоспитания конкретного субъекта, к которому меры юридической ответственности применены. Первая и вторая группы функций взаимосвязаны и взаимодействуют между собой. Их сочетанием обеспечивается достижение задач общей и частной превенции.

Каждая из названных функций присуща как статическим, так и динамическим формам проявления юридической ответственности. В статическом состоянии они способствуют организации каждым субъектом в отдельности и всеми, вместе взятыми, своего поведения соответственно требованиям закона и правилам социалистического общежития.

В динамической же форме ответственности эти функции уже конкретно проявляются и предполагают реализацию карательных, штрафных или правовосстановительных санкций с проведением последующих мероприятий идеологического, педагогического и психологического воздействия. Поскольку юридическая ответственность, начинаясь с вынесения соответствующего решения (приговора) о ее применении, продолжается вплоть до отбытия виновным меры наказания (и окончания срока судимости), осуществление названных функций невозможно без активной деятельности исправительно-трудовых и иных учреждений по перевоспитанию виновных, искоренению из их сознания тех умонастроений, которые повлекли правонарушение, воспитанию у них мотивов правомерного поведения, а следовательно, и предупреждению новых правонарушений. В процессе исправления виновных юридическая ответственность содействует воспитанию их правосознания, привитию им навыков коллективизма, честного отношения к своим трудовым и иным гражданским обязанностям.

Проблема функций юридической ответственности — это комплексная проблема общей теории права, многих отраслевых юридических наук, судебной психологии и судебной педагогики. Только на стыке этих наук, а также с учетом особенностей формирования и развития общественного сознания юридическая ответственность и ее функции могут быть наиболее полно оха-

рактеризованы не только с их негативной стороны (как реакция на правонарушения), но и со стороны их созидательной, творческой природы как важнейшего орудия в психологическом и идеологическом механизме социального контроля и воспитания.

С проблемой функций юридической ответственности неразрывно связана и проблема ее целей. Это настолько близкие понятия, что некоторые авторы их не различают, и когда говорят о целях юридической ответственности, то фактически имеют в виду ее функции[21]. Отождествление этих понятий неправомерно. Функции определяются целями, поэтому их наименование может и совпадать. Однако во всей философской и иной литературе эти понятия не отождествляются, несмотря на их близость.

Если цель, согласно ее философскому истолкованию, представляет собою предвосхищение в сознании человека соответствующего результата, на достижение которого направлена вся его деятельность, то функция как раз и заключается в этой деятельности. Функция является внешним проявлением и выражением этой деятельности.

Цель направляет и регулирует функции, ей субъект подчиняет всю свою волю, свои устремления и деятельность. Иначе говоря, цель относится к категориям, характеризующим внутреннюю, активную сторону сознания[22].

Любые цели в конечном счете определяются потребностями и интересами субъектов, в соответствии с которыми затем и строится вся их деятельность. В целях юридической ответственности по советскому праву также выражаются коллективная воля, интересы и потребности всего советского народа и государства, состоящие в охране социалистических общественных отношений, прав и свобод граждан от любых противоправных посягательств. Схематическое соотношение между потребностями и интересами, целями и функциями ответственности таково: потребности и интересы — цели — функции. Признание такой последовательности позволяет правильно разрешить вопрос о соотношении категорий цели и функции юридической ответственности.

---

[21] См.:. И. С. Самощенко. Юридическая ответственность в советском обществе. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 2 (19). М., 1964, стр. 40—47; его же. Правонарушения и юридическая ответственность, глава в учебнике: «Теория государства и права». М., 1967, стр. 381—382.

[22] См.: «Философский словарь». М., 1968, стр. 389, 392.

В целях юридической ответственности объективируются не только потребности и интересы советских людей, всего социалистического государства по борьбе с правонарушениями; они также являются своеобразным отражением противоречия между коллективной волей, интересами государства и советских людей и волей отдельных лиц, ставящих перед собой противоправные цели и осуществляющих их противоправным образом. Юридическая ответственность и является своеобразным методом разрешения этих противоречий. Ее цели заключаются в том, чтобы способствовать устранению таких противоречий; иными словами, устранению правонарушений вообще.

Какова методология «отыскания», разработки и последующего разрешения проблемы целей юридической ответственности.

Во-первых, в литературе, когда говорят о целях, то различают непосредственные, ближайшие, отдаленные, общие, частные и промежуточные[23].

Применительно ко всем без исключения видам юридической ответственности по советскому праву в силу их системности и общности назначения в механизме советского государственного управления можно говорить о системных, т. е. общих для них целях. Эти общие цели не исключают целей непосредственных, частных, свойственных только отдельным отраслевым видам юридической ответственности в процессе конкретного разрешения дел.

Учет этих обстоятельств чрезвычайно важен, поскольку при рассмотрении проблемы целей чаще всего акцентируется внимание не на том общем, что объединяет различные виды юридической ответственности по советскому праву, а на том, что отграничивает их друг от друга. Поэтому в литературе принято говорить отдельно о целях уголовного наказания, гражданскоправовой ответственности и т. д., что нельзя признать правильным.

Во-вторых, цели таких правовых явлений, как юридическая ответственность, в основном нормативно обусловлены, автори-

---

[23] См.: Д. А. К е р и м о в. Свобода, право и законность. М., 1960, стр. 119—126; е г о ж е. Категория цели в советском праве. «Правоведение», 1964, № 3, стр. 37; С. А. Г о л у н с к и й. К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права. «Советское государство и право», 1961, № 4; Г. А. Ф е д о р о в. Материалистическая диалектика о категории цели. «Вопросы философии», 1956, № 1; В. Н. О р л о в, А. И. Э к и м о в. Цель в норме права. «Правоведение», 1968, № 5, стр. 27.

тарны. Это объясняется тем, что нормы права всегда существуют в виде нормативных высказываний о целях, стремлениях, о том, что должно быть и что не может иметь места. «Нормативные высказывания, — как правильно полагают В. Н. Орлов и А. И. Экимов,— являются той формой, в которой объективируются нормотворческая деятельность законодателя, цели господствующего класса»[24].

Признание нормативной определенности целей юридической ответственности имеет большое значение для их познания и формулирования. Однако цели, в соответствии с которыми развивается советское общество, отражаются не только в нормах права. Решающее значение в формулировании целей, стоящих перед любыми надстроечными явлениями, в том числе и перед юридической ответственностью, имеют программные документы Коммунистической партии Советского Союза, руководящей и направляющей силы всего советского общества и государства.

В-третьих, общетеоретическая разработка проблемы целей юридической ответственности возможна лишь при условии распространения соответствующих нормативных высказываний, хотя бы и относящихся к конкретной отрасли права, на все без исключения виды юридической ответственности. Это обусловливается системным характером природы юридической ответственности, а также тем, что «конкретное потому конкретно, что оно есть синтез многих определений, следовательно, единство многообразного»[25]. Практическая целесообразность такого метода объясняется и тем, что не во всех нормативных актах, регламентирующих те или иные виды юридической ответственности, исчерпывающим образом разрешен вопрос об их целях. В одних цели определены более подробно, а в других, например в гражданском и административном праве, — менее четко.

В-четвертых, необходимо специально подчеркнуть, что только признание государственноправовой природы юридической ответственности обеспечивает наиболее приемлемое решение проблемы ее целей. Если акцентировать внимание только на том, что она состоит в «претерпевании» виновным примененных государственно-принудительных средств воздействия, то проблема целей юридической ответственности теряет свой государственно-

---

[24] В. Н. Орлов, А. И. Экимов. Указ. соч., стр. 26.
[25] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 12, стр. 727.

правовой смысл и целиком ограничивается сферой психологических переживаний и различного рода других материальных, организационных и иных ущемлений, правоограничений, которые виновный обязан претерпеть. Это не решение проблемы.

Однако некоторые криминалисты именно так рассматривали вопрос о целях уголовного наказания. Авторы учебника «Советское уголовное право», например, утверждали, что «наказание по советскому уголовному праву — это применяемая судом к преступнику мера государственного принуждения, сочетающая в себе задачи кары и воспитания»[26]; характерной его особенностью является «присущая ему цель причинения преступнику определенного страдания, лишения»[27].

Выступая против такой постановки вопроса, М. Д. Шаргородский правильно указывал, что эти положения учебника «прямо противоречат действующему законодательству»[28]. И действительно, ни в прошлом, ни в ныне действующем законодательстве такие цели никогда не ставились перед уголовным наказанием. «Наказание, — говорится в ст. 20 УК РСФСР, — не имеет целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства».

Каковы же дели юридической ответственности по советскому праву?

Исходя из государственноправовой природы юридической ответственности, мы можем выделить следующие ее цели: а) ликвидация преступности и искоренение всяких нарушений правопорядка; б) охрана советского общества и государства, советских граждан, их прав и интересов от всяких правонарушений; в) кара, наказание виновных в правонарушении в интересах их исправления и перевоспитания, предупреждения совершения ими новых правонарушений[29]; г) предупреждение совершения преступлений иными неустойчивыми лицами.

---

[26] «Советское уголовное право, часть Общая». М., 1952, стр. 319.

[27] Там же.

[28] М. Д. Шаргородский. Вопросы общей части уголовного права. Л., 1955, стр. 162; см. также: М. Д. Шаргородский. Вопросы наказания в проекте Уголовного кодекса СССР. «Советское государство и право», 1955, № 1, стр. 51—58.

[29] По нашему мнению, кара и наказание виновного в правонарушении в интересах его исправления, перевоспитания, возвращения к честной трудовой деятельности и сознательному исполнению правил социалистического общежития являются не только внутренним содержанием любого вида юридической ответственности, но и их целью.

Это основные и наиболее общие цели всех видов юридической ответственности по советскому праву. Применительно к отдельным отраслям права они могут конкретизироваться, дополняться и специфическими целями, обусловленными особенностями соответствующих общественных отношений. Например, основной целью гражданскоправовой ответственности, наряду с другими, является восстановление прежнего имущественного положения стороны за счет имущества нарушителя и т. д.

Кратко проанализируем цели юридической ответственности.

Прежде всего необходимо специально подчеркнуть особую политико-юридическую и практическую важность такой цели юридической ответственности, как ликвидация, искоренение преступности и правонарушений в стране. «В обществе, строящем коммунизм, не должно быть места правонарушениям и преступности»[30], — записано в Программе КПСС.

Уже сама по себе постановка такой цели свидетельствует о великих гуманных принципах советского общества. Ни одно буржуазное, эксплуататорское государство не может даже и помышлять «о таких благородных целях и задачах. Конечно, нельзя преувеличивать значение юридической ответственности в достижении этой цели. Задача ликвидации преступности и правонарушений может быть решена лишь на основе всестороннего и гармонического развития социалистической экономики, культуры, поднятия жизненного уровня советских людей, роста их сознательности и т. д. «Но пока имеются проявления преступности, — говорится в Программе КПСС, — необходимо применять строгие меры наказания к лицам, совершающим опасные для общества преступления, нарушающим правила социалистического общежития, не желающим приобщаться к честной трудовой жизни»[31].

Охрана общества и государства, прав и интересов советских граждан всегда была и остается одной из главных целей социалистического права вообще и юридической ответственности в частности.

О таких целях юридической ответственности, как кара, наказание виновных в правонарушении и т. д., уже много говорилось в литературе. Правда, эти вопросы освещались в основном применительно к целям наказания в уголовном праве. Однако

---

[30] «Материалы XXII съезда КПСС». М., 1961, стр. 400.

[31] Там же.

такие же цели стоят и перед иными видами юридической ответственности, в том числе и перед административной.

§ 3. ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Осуществление названных выше функций и целей правовой ответственности может быть достигнуто лишь при условии строгого соблюдения тех основополагающих идей или принципов, которыми должны руководствоваться все звенья советского государственного аппарата и должностные лица в своей правоохранительной деятельности. Социально-политическое и юридическое значение принципов неоценимо. На это в свое время обращал внимание К. Маркс. Он писал, что стоит только «подставить, в качестве исходного пункта, дурные принципы, — и вы получите надежное правовое основание для дурных выводов»[32].

При рассмотрении проблемы принципов следует учитывать, что В. И. Ленин характеризовал их как «основные положения»[33].

Большинство авторов под принципом понимают основные руководящие положения, теоретические идеи, отражаемые или закрепляемые правом. Так, например, Л. С. Явич полагает, что принципы являются идеологической категорией и «представляют собой исходные отправные теоретические положения того или иного вида человеческой деятельности, служат важным организующим и направляющим началом, обеспечивающим достижение определенных целей»[34]. Другие авторы понимают их как «руководящие начала»[35], «основополагающие начала»[36], «руководящие положения»[37].

Правовые принципы, как и всякие иные, выражают основу, первоначало, руководящую идею. Правовыми они называются

---

[32] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 151.

[33] В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 44, стр. 24—25.

[34] Л. С. Явич. О принципе научности в работе советского государственного аппарата. «Правоведение», 1967, № 2, стр. 64.

[35] Ц. А. Ямпольская. О принципах государственного управления в СССР. «Советское государство и право», 1967, № 3, стр. 5.

[36] Н. И. Загородников. Принципы советского социалистического уголовного права. «Советское государство и право», 1966, № 5, стр. 66.

[37] Н. Г. Александров. Основные закономерности развития советского социалистического права, глава в кн.: «Общая теория советского права». М., 1966, стр. 68.

потому, что формируются в праве, имеют своими истоками закрепленные в праве основополагающие положения и идеи, отражают основные его особенности, закономерности и требования. В качестве отдельных формул они могут закрепляться в нормах права, это придает им государственную и нормативную определенность[38].

В связи с этим вряд ли можно согласиться с А. А. Гордиенко, который под принципами понимает «обобщенные нормы права (разрядка наша.— *И. Г.),* концентрированно выраженные в законах качественные свойства, основные теоретические положения, воплощающие классовую сущность права и обусловленные базисом объективно-закономерные тенденции развития общества, и определяющие основы правового регулирования общественных отношений»[39]. Многое в этом высказывании правильно. Однако нельзя утверждать, что принципы это и есть «обобщенные нормы права». Принципы могут в качестве основополагающих, отправных, руководящих начал, теоретических идей закрепляться правом, но это не нормы права, даже обобщенные. Таким отождествлением, по существу, стирается всякая грань между принципами и нормами, а эти понятия необходимо строго различать.

Отождествление принципов с нормами права неверно и потому, что этим самым на принципы возлагается задача непосредственного нормативного регулирования поведения субъектов (определение круга общественных отношений, на которые они распространяются, содержание поведения людей, установление обстоятельств, с наступлением которых связывается возникновение правоотношений, и т. д.).

Однако принципы не регулируют поведение людей, на механизм такого регулирования они оказывают воздействие лишь через право в целом, его отрасли и институты. Такого рода воздействие нельзя отождествлять с непосредственным регулированием. Это более широкое понятие[40].

При определении правовых принципов необходимо специально подчеркнуть объективный момент в их содержании, то,

---

[38] См.: Н. Г. Александров. Указ. соч., стр. 70; К. П. Уржинский. К вопросу о принципах правового регулирования общественных отношений. «Правоведение», 1968, № 3, стр. 124.

[39] А. А. Гордиенко. Сущность советского права и его роль в социалистическом обществе. Ташкент, 1967, стр. 50.

[40] См.: К. П. Уржинский. Указ. соч., стр. 124.

что они служат средством выражения не конъюнктурных, а объективных процессов, правовых явлений, их сущности. Только при таком условии может быть дано подлинно материалистическое толкование их государственноправовой природы, понята их служебная роль в механизме правового регулирования общественных отношений.

Определение понятия принципов административной (юридической) ответственности должно соответствовать тем представлениям о принципах вообще, которые сложились в литературе. В связи с этим *принципами административной (юридической) ответственности являются отражающие ее объективную сущность основополагающие и руководящие идеи, положения, закрепляемые или отражаемые нормами права, в соответствии с которыми строится вся деятельность компетентных органов и должностных лиц по применению и осуществлению ее мер и регулированию общественных отношений, связанных с борьбой, предупреждением и искоренением правонарушений.*

В советской литературе отсутствует единство в понимании, количественном выражении и наименовании принципов ответственности вообще и ее отраслевых видов. Несмотря на всю важность проблемы принципов, в большинстве случаев они прямо (текстуально) не закреплены в нормах права, и поэтому все авторы выводят их в основном из смысла тех или иных статей, положений закона, субъективно оценивая их значимость.

Так, О. С. Иоффе к принципам ответственности (гражданскоправовой) относит законность, ответственность за вину, а также принцип полного возмещения[41], Ю. А. Демидов к принципам уголовной ответственности — ее установление лишь в отношении лиц, виновных в совершении преступления, личный характер уголовной ответственности, ее индивидуализацию, «экономию» уголовной ответственности, ее соответствие степени опасности преступления и преступника[42]; И. С. Самощенко к принципам правовой ответственности относит ответственность лишь за поведение, а не за мысли, лишь за виновные противоправные деяния, законность, справедливость,

---

[41] См.: О. С. И о ф ф е. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955, стр. 18—33.

[42] См.: Ю. А. Д е м и д о в. О закономерностях развития и принципах советского уголовного права. «Правоведение», 1968, № 2, стр. 81.

целесообразность, неотвратимость и быстроту ее применения[43], а М. Х. Фарукшин — наличие в деянии состава правонарушения как единственного основания ответственности, ее неотвратимость, нормативное определение вида и пределов ответственности, ее индивидуальный характер, особый процессуальный порядок ее возложения[44].

Такие разногласия в литературе объясняются и отсутствием надлежащих методологических исследований, определяющих, что можно, а что нельзя считать принципами правовой ответственности. Акцентирование же внимания на любых отправных положениях закона о назначении и осуществлении юридической ответственности позволяет выдвинуть и обосновать сколько угодно таких «принципов».

Разрабатывая принципы юридической ответственности по советскому праву, необходимо, во-первых, руководствоваться наиболее общими, основополагающими ее свойствами, характеризующими ее демократическую сущность. Выделение общих принципов требует затем их конкретного анализа применительно к отдельным видам ответственности. Это соответствует следующим ленинским указаниям: «Мы не отрицаем общего положения, но требуем особого анализа условий конкретного приложения этих общих принципов. Абстрактной истины нет, истина всегда конкретна»[45].

Во-вторых, следует учитывать и то, что ответственность является комплексным материально-процессуальным институтом. Поэтому любой из ее принципов в одинаковой степени может характеризоваться как с материальной, так и с процессуальной стороны.

В-третьих, при разработке понятия принципов юридической ответственности по советскому праву в целом и в отдельных его отраслях необходимо исходить из их системной природы, их общности и вместе с тем из специфических отличий их содержания в отдельных отраслях. Поэтому в главном отраслевые принципы юридической ответственности по советскому праву должны совпадать.

---

[43] См.: И. С. Самощенко. Содержание убеждения и принуждения в социалистическом государстве. «Советское государство и право», 1967, № 2, стр. 18—19.

[44] См.: М. Х. Фарукшин. Общие принципы юридической ответственности в советском обществе. «Советское государство и право», 1967, № 5, стр. 116—120.

[45] В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 12, стр. 304.

Основными принципами административной ответственности являются: социалистическая законность, ответственность лишь за вину лица, индивидуализация ответственности, социалистический гуманизм, целесообразность, неотвратимость, гласность ответственности.

Все эти принципы, по существу, обоснованы В. И. Лениным. Во многих работах В. И. Ленина показана их демократическая сущность, их роль в борьбе за укрепление социалистического правопорядка.

Рассмотрим коротко значение этих принципов.

Принцип социалистической законности. Социалистическая законность — это всеобъемлющий и важнейший принцип деятельности всего советского государственного аппарата и советского права в целом. Сущность этого принципа выражена в словах В. И. Ленина: «...необходимо соблюдать строжайший революционный порядок, необходимо соблюдать свято законы и предписания Советской власти и следить за их исполнением всеми»[46]. В вопросах административной ответственности важнейшим требованием этого принципа является неукоснительное соблюдение материального и процессуального закона.

Административная ответственность должна иметь прочные правовые основания — наступать лишь за совершение виновным административного проступка.

Принцип социалистической законности означает далее, что к виновным могут быть применены меры воздействия только в пределах и видах, предусмотренных санкцией административноправовой нормы. Завышение или занижение размера взыскания против предусмотренного законом недопустимо. С процессуальной стороны принцип социалистической законности заключается в том, что осуществление административной ответственности возможно лишь в строго предусмотренной законом процедуре. Принцип социалистической законности определяет содержание и всех иных принципов административной ответственности.

Принцип ответственности за вину. В. И. Ленин рассматривал ответственность за вину как важнейший: принцип деятельности карательных органов Советского государства — ВЧК, трибуналов, судов и других органов. Он, подчеркивал, что при любом нарушении закона ответственность должен нести лишь тот, чья индивидуальная вина доказана, и

---

[46] В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 39, стр. 155.

считал тяжким преступлением применение мер ответственности к невиновным. По каждому делу он требовал тщательного расследования и установления виновных. Расследование многих дел В. И. Ленин брал под свой неослабный контроль. В письме И. С. Уншлихту по делу Названова и Шелехеса он требует представить лично ему: «1) точные справки, *каковы* улики и копию *допроса* или допросов по делу *Названова* (в Петрограде) и *Шелехеса* (в Москве)»[47].

Неуклонное проведение в жизнь принципа ответственности за вину служит важной гарантией охраны прав и интересов советских граждан.

Административная ответственность может наступить лишь при доказанности вины лица. Это положение, сформулированное в ст. 7 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», имеет принципиальное значение и распространяется на случаи применения любых административных взысканий.

Принцип индивидуализации ответственности. Этот принцип означает, что применение мер ответственности возможно лишь на основе всестороннего учета личности правонарушителя, форм его вины, степени общественной опасности совершенного им деяния, его семейного и материального положения, отягчающих и смягчающих его вину обстоятельств. Принцип индивидуализации, как отмечает И. И. Карпец, позволяет учитывать все многообразие явлений и обстоятельств объективного и субъективного порядка, сопутствующих преступлению, и избирать наиболее целесообразное, законное и гуманное наказание виновному[48]. Принцип индивидуализации ответственности находит свое четкое закрепление в административноправовых актах. Так, согласно ст. 7 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», размер штрафа должен назначаться с учетом тяжести совершенного проступка, личности виновного и его имущественного положения. Строгая индивидуализация ответственности способствует повышению ее эффективности, решению задач исправления и перевоспитания правонарушителей.

---

[47] В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 53, стр. 130—131.

[48] См.: И. И. Карпец. Наказание в советском уголовном праве. «Советское государство и право», 1967, № 9, стр. 63.

Принцип социалистического гуманизма ответственности. Гуманизм в применении мер административной ответственности означает прежде всего, что эти меры должны быть справедливыми, разумными. Они могут применяться лишь тогда, когда это действительно необходимо для воспитания самого правонарушителя и других неустойчивых членов общества, и не должны быть жестокими, связанными с излишними правоограничениями виновного. Следует помнись, что «жестокость, не считающаяся ни с какими различиями, делает наказание совершенно безрезультатным, ибо она уничтожает наказание как результат права»[49]. Социалистический гуманизм в вопросах юридической ответственности неразрывно связан с экономией карательных средств. К. Маркс писал, что наказание должно быть ограничено, «хотя бы для того уже, чтобы быть действительным...»[50]. Это означает, что меры правовой ответственности могут применяться лишь в отношении тех правонарушителей, которые действительно заслуживают сурового осуждения и наказания. В. И. Ленин не видел необходимости в суровом наказании за каждое преступление и высказывался за широкое использование в борьбе с преступностью и правонарушениями самых разнообразных средств воздействия, не связанных с изоляцией от общества: увеличение процента условного осуждения и общественного порицания, замена лишения свободы принудительным трудом с проживанием на дому, а тюрьмы — воспитательными учреждениями, введение товарищеских судов[51]. Эти ленинские положения нашли свое отражение в Программе РКП (б), принятой на VIII съезде партии[52].

О гуманном отношении к человеку свидетельствуют те положения административного законодательства, согласно которым одной из главных задач производства по делам об административных проступках является обеспечение «справедливых мер административного воздействия»[53], а также те административноправовые нормы, которыми гарантируется сохранение прежнего места работы за лицами, отбывшими арест за мелкое хулиганство, запрещается замена штрафа исправительными работами, связанными с большими правоограничениями для виновного, и т. д.

---

[49] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 123.

[50] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 124.

[51] См.: В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 38, стр. 408.

[52] См.: «КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК», ч. I. М., 1953, стр. 419.

[53] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 13, ст. 166.

Принцип гуманизма подразумевает защиту интересов не только отдельной личности, привлеченной к ответственности, но и всего общества в целом. Одинаково негуманным и несправедливым будет как неразумное завышение наказания виновному лицу, так и его необоснованное снижение злостному правонарушителю.

Принцип целесообразности ответственности. Принцип целесообразности в вопросах юридической ответственности означает применение ее мер с учетом всех обстоятельств дела, личности, имущественного положения виновного, степени общественной опасности совершенного им деяния, объективных местных условий разрешения дела и т. д. Целесообразность вообще предполагает как суровое осуждение виновного с учетом его личности и обстоятельств дела, так и его освобождение от наказания или замену наказания более мягким осуждением, если к тому имеются законные основания. Целесообразное решение по делу означает его подлинную законность.

Обратимся к истокам происхождения этого принципа в советском праве. В 1922 г. В. И. Ленин в работе «О «двойном» подчинении и законности» писал: «Рабкрин судит не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности»[54]. Как видим, здесь понятия законности и целесообразности не противопоставляются и не исключают друг друга.

В этой же работе В. И. Ленин писал: «...та власть, которой прокурор передает решение возбужденного им дела о нарушении закона, является властью местной, которая обязана, с одной стороны, абсолютно соблюдать единые, установленные для всей федерации законы, а с другой стороны, обязана при определении меры наказания учитывать все местные обстоятельства, имеющая при этом право сказать, что хотя закон несомненно был нарушен в таком-то случае, но такие-то близко известные местным людям обстоятельства, выяснившиеся на местном суде, заставляют суд признать необходимым смягчить наказание по отношению к таким-то лицам или даже признать таких-то лиц по суду оправданными. Если мы этого элементарнейшего условия для установления единой законности во всей федерации не будем проводить во что бы то ни стало, то ни о какой охране и ни о каком создании культурности не может быть и речи»[55].

---

[54] В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 45, стр. 199.

[55] Там же, стр. 198—199.

Из этих положений можно сделать вывод, что В. И. Ленин не исключал принцип целесообразности из числа тех, которыми должны руководствоваться практические работники при осуществлении ответственности.

По нашему мнению, принцип целесообразности — один из важных принципов советской карательной политики. Он предполагает высокий интеллектуальный уровень, жизненный опыт и политическую зрелость судей и других должностных лиц государственного аппарата, применяющих юридическую ответственность. По своему содержанию принцип целесообразности в вопросах юридической ответственности означает вообще разумность[56] в ее осуществлении на основе соблюдения принципов законности, гуманности и строгой индивидуализации применения мер воздействия. Целесообразность не исключает и не противопоставляется иным принципам ответственности, а взаимодействует с ними, не умаляя их самостоятельности[57]. В процессе реализации административной ответственности принцип целесообразности находит свое четкое выражение. Руководствуясь именно этим принципом, соответствующие органы и должностные лица «вправе вместо наложения штрафа сделать нарушителю предупреждение либо передать в отношении его материалы в товарищеский суд или общественные организации по месту его работы или жительства для применения мер общественного воздействия»[58]. В силу этого же принципа административные комиссии вправе выносить постановления о неприменении взыскания.

Принцип неотвратимости ответственности. Этот принцип означает, что любое административное правона-

---

[56] В одном из своих значений «целесообразность» в русском языке является синонимом слов «разумно», «разумность» (см.: «Словарь синонимов русского языка». М., 1969, стр. 456, 585).

[57] По этим соображениям нельзя согласиться с И. И. Карпецом, полагающим, что «выделение принципа целесообразности в самостоятельный принцип вольно или невольно может привести к противопоставлению его принципу законности» (И. И. Карпец. Некоторые проблемы науки советского уголовного права в свете постановления ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему развитию юридической науки и улучшению юридического образования в стране». «Советское государство и право», 1965, № 1, стр. 15). Думается, что для таких опасений какие-либо основания отсутствуют, так как принцип целесообразности прямо предусмотрен в законе, в том числе и в уголовных кодексах, т. е. нормативно закреплен (см., например, ст. 44, 63 УК РСФСР).

[58] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1961, № 35, ст. 368.

рушение должно быть раскрыто, лицо, его совершившее, подвергнуто ответственности, а наложенное взыскание реально исполнено. В. И. Ленин писал: «Давно уже сказано, что предупредительное значение наказания обусловливается вовсе не его жестокостью, а его неотвратимостью. Важно не то, чтобы за преступление было назначено тяжкое наказание, а то, чтобы *ни один* случай преступления не проходил нераскрытым»[59]. Неотвратимость ответственности — непременное условие успешной борьбы с правонарушениями. Безнаказанность всегда стимулирует новые правонарушения, способствует формированию у правонарушителей более стойких антиобщественных наклонностей и привычек. Неотвратимость ответственности повышает эффективность и воспитательное значение государственно-принудительных средств воздействия и советского права в целом.

Принцип гласности ответственности. Одним из важных принципов юридической ответственности является ее гласность. Так, В. И. Ленин требовал наказания виновных по делу о волоките с производством плугов Фаулера «ради публичной огласки и разрушения всеобщего убеждения в ненаказуемости виновных»[60]. Без гласности любая ответственность бессмысленна, ибо она теряет всякое воспитательное значение и не может выполнить своих целей — предупреждения и искоренения правонарушений.

Этот принцип проявляется в формах гласного процесса. Однако «процессуальная гласность» сама по себе была бы излишней, если бы ответственность не обладала этим свойствам. Именно посредством и на основе гласности обнаруживают свое значение и другие принципы юридической ответственности: законность, целесообразность, гуманность и т. д. Без гласности осуществление этих принципов было бы крайне затруднительным, ибо управляемая среда — люди, для воспитания которых ответственность, в частности, и существует, не могли бы всесторонне оценить ее значения.

---

[59] В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 4, стр. 412.
[60] В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 54, стр. 71.

ГЛАВА IV

ОСНОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

§ 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОСНОВАНИЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Проблеме оснований юридической ответственности в общетеоретическом плане и в отдельных отраслях трава посвящена обширная литература. Большинство советских и зарубежных авторов единодушны в том, что единственным основанием того или иного вида ответственности является состав правонарушения. Это дало возможность И. И. Карпецу, говоря о вине и составе преступления как основании уголовной ответственности, отметить, что по этим вопросам «точки зрения уже достаточно выяснены»[1].

По нашему мнению, признание основанием ответственности только состава правонарушения недостаточно для ответа на вопрос: на чем же в действительности ответственность основана?

На чем же основывается административная (юридическая) ответственность?

Методологической основой решения этой проблемы является представление о юридической ответственности как о правоотношении. Это дает возможность более глубоко и всесторонне охарактеризовать комплексный характер оснований административной (юридической) ответственности, произвести их классификацию с тем, чтобы яснее представить механизм ее регулирования.

Как уже отмечалось, административная (юридическая) ответственность является правоотношением, в котором четко обозна-

---

[1] И. И. Карпец. Некоторые проблемы науки советского уголовного права в свете постановления ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему развитию юридической науки и улучшению юридического образования в стране». «Советское государство и право», 1965, № 1, стр. 13.

чены позиции его участников: с одной стороны, государство и его органы, должностные лица, с другой — виновный в правонарушении. Обе эти стороны наделяются соответствующим комплексом субъективных прав и обязанностей: государство в лице его органов и должностных лиц — применить наказание, меры ответственности; а виновный в правонарушении — исполнить их. Что является основанием для такой деятельности этих субъектов? Закон и только закон.

Главным элементам механизма правового регулирования юридической ответственности является прежде всего ее нормативная основа — законы Советского государства. Отсутствие закона вообще исключает ее наличие, ее объективную возможность. Отсюда первое условие существования юридической ответственности — это ее нормативные основания. Значение нормативной основы (т. е. самих законов) в том, что она определяет сущность законности в вопросах юридической ответственности. «Если мы будем только говорить о революционной законности, а законов не будет, — отмечал Д. И. Курский, — то это будет весьма эффектное слово, но не больше»[2].

Отсутствие нормативной основы исключает какую-либо противоправность, наличие самого состава преступления, административного проступка и т. д. То или иное действие или бездействие становится противоправным, элементом состава правонарушения лишь тогда, когда оно запрещено нормой права, и таковым оно будет вплоть до полной отмены данной нормы.

В юридической литературе, кстати, уже существует представление о нормативных (или юридических) основаниях ответственности[3]. Е. В. Додин, например, правильно замечает: «...для того, чтобы применить санкцию, необходима норма права, которая должна определить юридическую значимость этого жизненного случая (административного проступка. — *И. Г.).* Эта правовая норма, а с ней и акт, содержащий ее, выступает в качестве юридического основания административной ответственности»[4].

Итак, юридическая ответственность как явление и как правоотношение существует лишь постольку, поскольку она норма-

---

[2] Д. И. Курский. Избранные статьи и речи. М., 1958, стр. 111.

[3] См., например: И. С. Самощенко. Юридическая ответственность в советском обществе. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 2 (19). М., 1964, стр. 33.

[4] Е. В. Додин. Основания административной ответственности. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 1 (18). М, 1964, стр. 739.

тивно обоснована. Отсутствие нормативной основы означает и отсутствие юридической ответственности — она будет тогда не юридической, а моральной и т. д.

Однако одних нормативных оснований еще недостаточно для того, чтобы возникло конкретное правоотношение ответственности. Нормативные основания предполагают лишь ее возможность. И для того, чтобы она стала действительностью, необходимы определенные правовые обстоятельства — юридические факты, с которыми в правовой науке и связывается возникновение правоотношений. Роль юридических фактов такова, что они выступают в качестве своеобразных рычагов, приводящих в действие правовые нормы[5].

Возникновение юридической ответственности — этого сложного правоотношения — возможно лишь при условии наступления ряда юридических фактов, являющихся результатом деятельности обеих сторон данного правоотношения: государства, его органов, должностных лиц и т. д. и виновного в правонарушении. В науке права такая совокупность юридических фактов (с которыми связывается возникновение правоотношений) называется фактическим, или юридическим, составом[6]. На их основе юридическая ответственность и возникает. Поэтому иначе они могут быть названы фактическими основаниями юридической ответственности.

Какие же юридические факты относятся к этим основаниям правовой ответственности? И можно ли каждую их группу именовать «единственным основанием», т. е. таким, которое исключает все иные?

В реальной действительности таких фактических оснований для возникновения юридической ответственности в связи с двусторонним ее характером как правоотношения необходимо как минимум две группы. Обе они являются результатом инициативной деятельности противостоящих друг другу субъектов правоотношения.

Со стороны виновного в правонарушении таким юридическим фактом, способным повлечь возникновение для него отрицательных последствий, будет наличие в его действиях состава правонарушения (преступления). Необходимо специально под-

---

[5] См.: С. С. Алексеев. Механизм правового регулирования. М., 1966, стр. 152.

[6] См. там же, стр. 153.

черкнуть, что ответственность не может иметь места без таких фактических оснований, как состав преступления, правонарушения, которые являются результатом порочной инициативной деятельности самого субъекта — виновного в правонарушении. Первая группа фактических оснований ответственности, относящаяся к характеристике состава правонарушения, подчеркивает субъективный момент ее содержания.

Однако, если правонарушение совершено, это еще не значит, что ответственность уже наступила или обязательно наступит. Без ответной отрицательной для правонарушителя реакции со стороны соответствующих органов и должностных лиц, связанной с его изобличением и наказанием, ответственность наступить не может. Поэтому нельзя согласиться с широко распространенным мнением, что юридическая ответственность наступает для виновного лица или сразу же с момента совершения им правонарушения (преступления), или же с момента предъявления ему обвинения, т. е. задолго до того, как он понес наказание на основе актов компетентных органов.

Итак, вторая группа фактических оснований юридической ответственности относится к тем юридическим фактам, которые характеризуют сущность ответной негативной реакции государства, компетентных органов и должностных лиц на противоправное поведение виновного. В науке права эта группа фактических оснований именуется индивидуальными актами. Поскольку эти акты характеризуют реализацию субъективных прав и обязанностей на основе властной, принудительной деятельности органов государства по применению мер юридической ответственности, то они могут быть, по классификации С. С. Алексеева, названы также правообеспечительными[7]. Значение этих актов (ими являются: приговоры судов, их решения, определения и т. д., а для административных органов — решения, постановления) огромно. Юридическая ответственность также может наступить лишь на их основе. «Уголовное наказание применяется только по приговору суда»,— говорится, например, в Основах уголовного законодательства СССР и союзных республик (ч. 2, ст. 3). В этом законоположении с исчерпывающей полнотой дана правовая характеристика акта, на основе которого наступает уголовная ответственность.

---

[7] См.: С. С. Алексеев. Механизм правового регулирования, стр. 156.

Без такого рода актов нормативные основания могут выступать лишь в роли правовой возможности, а не действительности. Действительностью они становятся лишь на основе индивидуальных актов компетентных органов и должностных лиц о их применении к виновным в правонарушении. По этому поводу С. С. Алексеев замечает: «...сами по себе юридические нормы предусматривают лишь возможность государственного принуждения... Реально же властно-принудительные свойства правового регулирования концентрируются в актах применения права (правообеспечительных актах)»[8].

Иначе говоря, основная функция правообеспечительных актов (приговоров, решений и т. д.) в том, что на их основе реально возникает и конкретизируется юридическая ответственность виновного в правонарушении. Эти акты подчеркивают объективную сторону, государственноправовую сущность юридической ответственности, т. е. то, что без соответствующей реакции государства и его органов она реально возникнуть не может.

Таким образом, юридическая ответственность есть прежде всего результат взаимодействия указанных нормативных и фактических оснований — ее нормативной основы, состава правонарушения и актов о ее применении.

Однако характеристика структуры механизма правового регулирования юридической ответственности будет неполной без точного определения круга субъектов, применяющих ее меры. В условиях государства и от его имени не каждый орган и не любое должностное лицо уполномочены на применение мер юридической ответственности. Иное означало бы произвол. Поэтому в законах государства всегда содержатся исчерпывающие указания о том, какие органы и должностные лица наделяются правом применять меры юридической ответственности. В этих законах определяется основание права государства, конкретных органов «и должностных лиц на их применение[9].

Такие основания права соответствующих органов и должностных лиц на применение государственно-принудительных мер юридической ответственности условно можно именовать государственноправовыми. Они находят четкое закрепление

---

[8] Там же, стр. 157—158.

[9] Ср.: И. С. Самощенко. Юридическая ответственность в советском обществе, стр. 33.

во всех правовых актах, посвященных материально-правовым и процессуальным аспектам осуществления юридической ответственности. Ст. 102 Конституции СССР и ст. 7 Основ уголовного судопроизводства устанавливают, например, что правосудие в СССР осуществляется только судом. Меры административной ответственности также применяются лишь уполномоченными на то органами и должностными лицами. В Указе Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», дается конкретный перечень органов, обладающих правом на применение административной ответственности в виде штрафа.

Государственноправовые основания осуществления мер юридической ответственности, как, впрочем, и любой другой государственной деятельности, нормативно закрепляются и выражаются в компетенции соответствующих органов и должностных лиц. Такого рода основания определяют сущность и формы материальноправовой и процессуальной деятельности строго определенных и уполномоченных на то органов и должностных лиц. Не каждое, например, должностное лицо вправе возбудить уголовное или административное дело, закрепить факт совершения административного проступка в протоколе и т. д.

Такова структура оснований административной (юридической) ответственности. Отсутствие какого-либо одного из названных оснований делает немыслимой существование юридической ответственности как явления. Ни одно из них нельзя поэтому считать единственным, каким бы важным оно ни «было. Видимо, все они в своей совокупности и могут быть названы «единственным» основанием любой юридической, в том числе и административной, ответственности по советскому праву.

Различение названных оснований юридической ответственности — нормативных, фактических и государственноправовых — имеет большое теоретическое и практическое значение.

В теоретическом отношении это позволяет глубже осмыслить механизм правового регулирования юридической ответственности, правильно оценить и понять роль каждого из указанных оснований. Четкое представление о структуре оснований правовой ответственности будет способствовать повышению юридической культуры в работе многих правоохранительных органов Советского государства, укреплению социалистической законности в их деятельности.

Но особенно важна практическая сторона этой проблемы. Если для уголовного права учет, например, нормативных и государственноправовых оснований не составляет трудностей — законодательство там кодифицировано, и задача состоит лишь в его правильном применении, а сама уголовная ответственность наступает только перед одним органом — судом, — то в административном праве все обстоит значительно сложнее.

Для административной ответственности учет ее нормативных оснований, строгое соответствие им приобретает особую практическую значимость. Дело в том, что административное законодательство несистематизировано, многие нормы дублируют или противоречат друг другу. Так, например, описание признаков нарушения общественного порядка в решениях, принимаемых по этим вопросам местными Советами депутатов трудящихся, по сути ничем не отличается от определения признаков мелкого хулиганства, ответственность за совершение которого предусмотрена Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. Вследствие этого виновные в одном и том же нарушении — мелком хулиганстве — могут практически подвергаться неодинаковыми органами — народным судьей и административными комиссиями — различным мерам административной ответственности, что недопустимо.

На практике не меньшую трудность представляет задача определения того, какие органы и должностные лица вправе применять меры административной ответственности. В законодательстве пока еще отсутствует четкое разграничение в их компетенции по этим вопросам. Многие из них также дублируют друг друга. Кроме того, органов и должностных лиц, наделенных правом применения мер административной ответственности, все еще очень много. Это относится, в частности, к органам, применяющим штрафные санкции, и т. д. Большинство из этих трудностей может быть снято лишь кодификацией законодательства, регулирующего административную ответственность.

В целях укрепления социалистической законности в области административной ответственности целесообразно поднять значение административных комиссий с тем, чтобы они в полном объеме могли осуществлять административную юрисдикцию на территории района, города, поселкового Совета и т. д. В эти комиссии должны быть включены штатные работники, они должны действовать с привлечением широкого круга трудящихся, представителей различных инспекций, органов милиции и прокуратуры. Все это будет способствовать повышению роли

местных Советов депутатов трудящихся в борьбе за наведение образцового правопорядка в стране и строгое обеспечение охраны прав граждан в различных отраслях управления.

§ 2. СОСТАВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКА

Привлечение к административной ответственности возможно лишь при наличии в деянии лица объективных и субъективных признаков или элементов, образующих состав административного проступка. Прежде чем обратиться к анализу этих элементов, остановимся на общих признаках административного проступка как противоправного явления.

Административный проступок — это разновидность антиобщественного, противоправного поведения, поэтому ему, как и иным формам правонарушений, присущи системные черты: общественная вредность, антиобщественная направленность, угроза нормальному развитию соответствующих общественных отношений и т. д.

Вместе с тем административный проступок отличается от других правонарушений специфическими признаками: 1) степенью общественной опасности; 2) административной противоправностью; 3) административной наказуемостью. Эти признаки характеризуют особенности антиобщественной природы административного проступка; ими он отличается и от всех иных правонарушений по советскому праву.

Степень общественной опасности является неотъемлемым признаком административного проступка, выражающим его антиобщественную сущность. Этот признак особенно важен для отграничения административного проступка от преступления[10].

Вопрос об общественной опасности административного проступка, равно как и иных правонарушений, давно уже стал

[10] Степень общественной опасности как критерий в определенном смысле можно использовать и при отграничении административных проступков от дисциплинарных, гражданскоправовых и материальноправовых нарушений. По своим объективным свойствам административный проступок, в ряде случаев непосредственно примыкающий к преступлениям, более общественно опасен, чем названные дисциплинарные и иные правонарушения. Однако наибольшее практическое значение этот критерий имеет для отграничения преступлений от административных проступков. Поэтому в дальнейшем мы основное внимание уделим только отграничению этих противоправных деяний.

предметом оживленной дискуссии в советской юридической литературе. При этом в теории четко обнаружились две позиции. Сторонники первой исходят из материального единства правонарушений и утверждают, что в условиях советской действительности всем противоправным деяниям присуща определенная общественная опасность и что между собою они отличаются лишь степенью такой опасности. Административный проступок ими определяется как деяние общественно вредное, от преступления отличающееся меньшей степенью общественной опасности, а потому и влекущее за собой применение к виновным мер административной ответственности.

Среди авторов, разделяющих эту концепцию, следует прежде всего назвать представителей науки уголовного права — А. Н. Трайнина, В. М. Чхиквадзе, А. А. Пионтковского, М. Д. Шаргородского, А. А. Герцензона, В. Ф. Кириченко, Н. Ф. Кузнецову, В. И. Курляндского, М. И. Турецкого, А. Б. Сахарова, П. И. Гришаева, науки административного права — С. С. Студеникина, А. Е. Лунева, В. М. Манохина, В. Д. Сорокина, Б. Б. Хангельдыева, М. И. Еропкина, И. И. Евтихиева, Ю. М. Козлова, О. Ф. Шишова, Е. В. Додина, Р. Ф. Васильева, Ю. В. Субоцкого, М. С. Студеникину и др., советской цивилистической науки — О. С. Иоффе, Г. К. Матвеева и др. За рубежом аналогичной точки зрения придерживаются Л. Шуберт, Ф. Полячек, Мышак (ЧССР), К. Лютов (НРБ) и др.

Представители второго направления исходят из качественного различия между преступлениями и проступками и полагают, что только первые являются общественно опасными, а другим правонарушениям, в том числе и административным проступкам, момент общественной опасности не присущ, они общественно вредны. Среди советских авторов эту позицию защищают М. А. Шнейдер, А. М. Васильев, И. С. Самощенко, Г. И. Петров, О. М. Якуба, О. Э. Лейст, С. А. Голунский, В. А. Власов, А. П. Клющниченко и др.

По нашему мнению, всем правонарушениям присуща определенная степень общественной опасности. Они потому и пресекаются мерами юридической ответственности, что являются общественно опасными.

Степень общественной опасности административного проступка определяется совокупностью всех объективных и субъективных признаков его состава, его характером и формами. С

объективной стороны административные проступки отличаются своей антиобщественной направленностью, они могут быть злостными и сопровождаться неблагоприятными для советского общества и государства последствиями.

Материальный признак административных проступков, как и всех иных правонарушений по советскому праву,— в их общественной опасности. Общественная вредность и является выражением определенной степени их общественной опасности. Именно степень, этот количественный момент, переходящий затем в качественное отличие административных проступков от преступлений, служит тем критерием, по которому они отграничиваются друг от друга. Причем эти правонарушения настолько близки, а грани между ним настолько подвижны, что нередко одно и то же деяние в один период может рассматриваться как преступление, а в другой — как административный проступок. Это зависит от законодательного волеизъявления, выраженного в праве и обусловленного общественно-политическими и иными интересами и потребностями, обстановкой, сложившейся в государстве, например, обстоятельствами военного времени и т. д.

М. Д. Шаргородский замечает, что «грани между отдельными видами правонарушений не являются неподвижными. Деяния, которые ранее признавались преступными, могут в дальнейшем быть исключены из числа уголовно наказуемых. Так, например, при издании УК РСФСР 1960 г. по сравнению с ранее действовавшим Уголовным кодексом 1926 г. были исключены десятки норм, предусматривавшие уголовную ответственность <...> Все эти деяния общественно опасны, но в новых условиях законодатель признал степень их общественной опасности, не требующей уголовной ответственности»[11].

Административные проступки неоднородны по степени общественной опасности. Но в целом они менее общественно опасны, чем преступления.

Такой критерий, как степень общественной опасности, лежащий в основе отграничения одних правонарушений от других, имеет принципиальное значение. Посредством этого критерия создается возможность выявить те общие, системные черты в

[11] М. Д. Шаргородский. Основание уголовной ответственности, глава в кн.: «Курс советского уголовного права, часть Общая», т. 1. Л., 1968, стр. 226.

материальных признаках любых правонарушений, которые заключаются в их вредоносной направленности, общественно опасной сущности.

Не менее важное значение критерий степени общественной опасности имеет и для нормотворческой и правоприменительной практики: создается возможность выработать и предусмотреть в законе совершенно объективные признаки, наличие или отсутствие которых свидетельствует о большей или меньшей опасности деяния, и следовательно, о том, является ли оно преступлением или административным проступком. Эти признаки устанавливаются в самом законе, преимущественно в уголовноправовых нормах. По свидетельству Н. Ф. Кузнецовой, насчитывается около 13 признаков, относящихся к субъективным и объективным элементам состава преступления, которыми оно отличается от административных проступков и иных правонарушений[12].

Как правило, законодатель особенно тщательно формулирует признаки, касающиеся состава преступления. Однако и в административноправовых нормах, особенно изданных в последнее время, признакам собственно административного проступка также уделяется большое внимание. К ним относится: совершение проступка впервые или не более двух раз, отсутствие крупного ущерба, причиненного деянием, невысокая стоимость предметов незаконных сделок, связанных, например, со скупкой, продажей и обменом вещей и валюты у иностранцев, и т. д.[13].

Предусмотренность этих признаков нормами права объективно обеспечивает возможность правильной квалификации того или иного деяния — относить ли его к преступлению или же к административному проступку. Все это служит важной гарантией усиления охраны прав и интересов личности, укреплению социалистической законности в вопросах осуществления юридической ответственности. Поэтому теоретические исследования, касающиеся анализа таких признаков, их использования в правоприменительной практике, а также исследования, связанные с обоснованием новых признаков, которые в дальнейшем могут быть закреплены в законодательстве, несомненно актуальны.

Критерий степени общественной опасности, лежащий в основе отграничения административных и иных проступков от

---

[12] См.: Н. Ф. К у з н е ц о в а. Преступление и преступность. М., 1969, стр. 64.

[13] См.: «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1970, № 13, ст. 109.

преступлений, находит свое закрепление в советском законодательстве и обоснование (несмотря на дискуссионность) в советской правовой теории. Это подлинно демократический критерий, рассчитанный на отыскание совершенно объективных моментов отграничения одних правонарушений от других, с тем, чтобы избежать необоснованного привлечения граждан к тем видам ответственности, которые не соответствуют характеру совершенных ими деяний.

Этого нельзя сказать о буржуазном законодательстве и юриспруденции, которым такой критерий вообще неизвестен. Во многих капиталистических странах совершенно официально провозглашено, что в качестве критерия отграничения преступлений от административных проступков может выступать не что иное, как субъективное усмотрение соответствующих органов, осуществляющих репрессию.

Так, например, в п. 3 § 1 Закона от 2 марта 1952 г. «О посягательствах против порядка» Федеративной Республики Германии сказано: «Если действие стоит под угрозой или наказания, или административного штрафа, оно в конкретных случаях является уголовным деянием, если наказывается уголовным наказанием, или административным правонарушением, если наказывается административным штрафом»[14]. Нет необходимости доказывать, насколько антидемократическим и в тоже время удобным для правящей верхушки ФРГ является это законоположение, развязывающее ей руки для неограниченного произвола и расправы.

В законодательстве и правовой литературе многих капиталистических стран, в том числе США, Великобритании и Франции, по существу, нет четкого определения понятия административного правонарушения, что позволяет господствующим классам даже самые незначительные проступки квалифицировать как уголовно-наказуемые, придавать им ярко выраженную социальную окраску[15]. Такая неопределенность в разграничении преступлений и административных правонарушений, по мнению даже некоторых буржуазных ученых, «представляет опасность в правополитическом отношении»[16].

---

[14] Цит. по кн.: Н. Ф. К у з н е ц о в а. Преступление и преступность, стр. 168.

[15] См.: «Административная ответственность в зарубежных странах (Обзор законодательства)», вып. 25. ВНИИСЗ. М., 1967, стр. 17—18.

[16] Цит. по кн.: Н. Ф. К у з н е ц о в а. Преступление и преступность, стр. 168.

Перейдем к анализу следующих признаков административного проступка — его противоправности и наказуемости.

Административная противоправность как признак административного проступка заключается в его запрещенности соответствующей административноправовой нормой под страхом применения к виновному в его совершении таких мер воздействия, которые предусматриваются санкцией этой нормы права[17]. Данный признак обусловливается наличием нормативных оснований ответственности. Непредусмотренность проступка диспозициями соответствующих административноправовых норм исключает наказуемость в административном порядке, а значит, и саму административную ответственность.

Административная наказуемость как признак состоит в угрозе применения и в реальном применении мер государственного принуждения, предусмотренных в санкциях административноправовых норм, к виновным в совершении административного проступка. Этот признак указывает на то, что совершение административного проступка с неизбежностью должно повлечь за собой ответную негативную реакцию компетентных органов и должностных лиц в виде применения к виновным тех или иных административных взысканий. Этот признак также указывает, что за совершение административного проступка, как правило, возможно применение лишь административных взысканий, а не уголовноправовых и иных мер воздействия[18].

Н. Ф. Кузнецова, например, полагает, что уголовную наказуемость следует понимать только лишь как «угрозу» применения наказания за совершенное преступление а не как само «реальное» его применение. Она высказывает опасение, что отождествление наказуемости с реальным применением наказания может привести к тому, что малозначительные преступления, дела о которых на основании ст. 51 УК РСФСР могут рассматриваться товарищескими судами и за которые последними применяются меры общественного воздействия вообще не будут считаться преступлениями, поскольку они не влекут за собою в подобных случаях уголовного наказания[19].

---

[17] Ср.: Я. М. Брайнин. Уголовный закон и его применение. М., 1967, стр. 28—31; Н. Ф. Кузнецова. Указ. соч., стр. 90—91.

[18] Здесь не имеются в виду случаи, когда за совершение административного проступка возможно применение дисциплинарных мер.

[19] См.: Н. Ф. Кузнецова. Указ. соч., стр. 100—101.

Мы полагаем, что наказуемость как признак любого противоправного деяния органически включает в себя два элемента — во-первых, угрозу как потенциальную возможность применения наказания в случае, если правонарушение будет совершено, и, во-вторых, реальное применение мер государствввенного принуждения, если правонарушение уже совершено. Игнорирование второго элемента любыми частными случаями передачи дел в товарищеский суд и т. д., которые являются всего лишь исключением и ее составляют и не могут составить общего правила, не означает, что за противоправные деяния не должно следовать наказание.

Без реального применения наказания никакой «угрозы» наказанием быть не может: одно предполагает другое. Наказуемость как признак противоправного деяния означает, что если субъект совершит запрещенное законом деяние, то он будет наказан реально, фактически. Иное представление привело бы к правовому нигилизму, к недооценке принципа неотвратимости наказания, превентивной роли правовых норм и воспитательного назначения деятельности соответствующих органов и должностных лиц по применению мер принуждения к виновным в правонарушении.

Административный проступок, как и любое иное правонарушение, образуется из следующих элементов: субъекта, объекта, объективной и субъективной сторон.

Субъектами административного проступка являются граждане, иностранцы, не пользующиеся правом экстерриториальности, лица без гражданства, достигшие определенного возраста, юридические и не юридические лица — предприятия, организации, коллективы. Административная деликтоспособность этого круга субъектов будет раскрыта в главе, посвященной видам административной ответственности.

Объектом административного проступка являются общественные отношения, складывающиеся в сфере советского государственного управления, защищаемые в административном порядке. При этом не все управленческие отношения могут быть объектом административного проступка, а лишь те из них, которые регулируются административноправовыми нормами, обеспеченными санкциями в виде конкретных мер административной ответственности. Поэтому мы разделяем отрицательное отношение Б. Б. Хангельдыева к выделению общего объекта административных проступков, под которым понимается вообще вся

совокупность управленческих отношений[20]. Административный проступок не посягает также и на родовой объект — отношения к какой-либо отдельной сфере управления, скажем, в области хозяйственного управления, ибо он объективно не может затронуть те из отношений в данной области, которые не охраняются правовыми нормами, предусматривающими санкции в виде конкретных мер административной ответственности.

Для характеристики объекта административного проступка важен не общий, не родовой, а специальный объект противоправного посягательства — те конкретные отношения (и правоотношения для должностных лиц), которые регулируются и охраняются административноправовыми нормами, предусматривающими применение мер административной ответственности[21].

К объективным элементам состава административного проступка относятся: наличие противоправного действия или бездействия лица, противоправных последствий, причинной связи между противоправным действием (бездействием) и наступившими последствиями. При этом для состава административного проступка в отдельных случаях, предусмотренных законом, не требуется наличие всех указанных элементов. Есть административные проступки, которые не сопровождаются причинением вредных последствий материального характера. Они противоправны и вредны объективно, самим фактом совершения запрещенных правом деяний — сквернословие или появление в нетрезвом состоянии в общественных местах, нарушение правил паспортного режима и т. д. Для таких проступков характерно и отсутствие причинной связи как объективного элемента их состава.

В то же время административная ответственность может наступать и за причинение вреда. Тогда обязательным элементом состава проступка будет наличие противоправных последствий и причинной связи между ними и противоправным деянием. При этом ответственность за случайное причинение вреда не может иметь места. Причинение вреда одинаково может сопро-

---

[20] См.: Б. Б. Хангельдыев. К вопросу об объекте административного правонарушения. «Сб. ученых трудов», вып. I. Свердловск, 1964, стр. 136—137.

[21] Мы считаем ошибочным ранее высказанное нами мнение о том, что для административного проступка важен общий объект (см.: И. А. Галаган. Административная ответственность граждан в СССР. Автореф. канд. дисс. Л., 1959, стр. 9).

вождать как противоправное действие, так и противоправное бездействие. Иначе говоря, виновное бездействие также влечет за собою соответствующие изменения объективной реальности в виде наступления противоправного результата, вызывающего необходимость наказания виновных в административном порядке.

В ряде случаев, предусмотренных законодательством, для квалификации административного проступка как такового важное значение имеют место, время, способ и средства его совершения.

Установление такого обстоятельства, как время совершения проступка, имеет квалифицирующее значение потому, что, например, производство охоты, рыболовства возможно лишь в разрешенные сроки времени года. Их нарушение и образует состав административного проступка.

Точно такое же значение имеет и определение места совершения деяния. Так, соответствующие действия лица могут рассматриваться как мелкое хулиганство, если они совершены в общественных местах.

В ряде случаев отнесение того или иного деяния к административному (проступку зависит от средств и способов его совершения. К средствам относятся различные запрещенные к использованию предметы и приспособления, применение которых и образует состав административного проступка, а к способам — разного рода приемы, при помощи которых проступок совершается. Нередко способы и средства совершения проступка отождествляются. Особенно это касается нарушений в области охраны природы — охоты, рыболовства и т. д. Например, использование (недозволенных орудий лова — заколов, сетей с меньшим размером ячей, переметов, острог одновременно относится и к средствам, и к способам совершения проступка.

В законодательстве всегда специально оговариваются случаи, когда такие обстоятельства, как время, место, способ и средства совершения проступка выступают в качестве непременных элементов состава административного правонарушения. Поэтому они должны учитываться в правоприменительной практике.

Субъективная сторона состава административного проступка имеет сложную структуру. Она включает вину правонарушителя, цель и мотив его деятельности. Центральное место среди этих компонентов занимает вина как важнейшее субъективное основание, без которого правовая ответственность не может иметь места.

В основе учения о вине, равно как и ответственности личности, лежит философская проблема соотношения свободы воли и необходимости. «Невозможно рассуждать о морали и праве, — отмечал Ф. Энгельс, — не касаясь вопроса о так называемой свободе воли, о вменяемости человека, об отношении между необходимостью и свободой»[22].

Одним из наиболее важных вопросов этой проблемы является вопрос о том, можно ли субъекта, совершающего правонарушение, считать свободным, а значит, и виновным? И если можно, то из каких элементов складывается его свобода? В литературе, например, высказаны суждения, что правонарушители, находящиеся в плену пережитков прошлого, не господствуют над ними, а потому, совершая противоправные деяния, свободными не являются[23].

От решения этого вопроса практически зависит законность привлечения лица к юридической ответственности, ибо если человек не свободен, то значит, он невиновен, и не может быть субъектом ответственности. «...Человек только в том случае несет полную ответственность за свои поступки, если он совершил их, обладая полной свободой воли...»[24], — писал Ф. Энгельс. К. Маркс также ответственность человека ставил в зависимость от его свободной воли. Он считал, что ответственность может нести лишь человек со свободной волей, который в каждый данный момент должен знать, что он делает, и отвечать за каждое свое действие[25].

В марксистском понимании содержание категории воли складывается из следующих неразрывно связанных между собой компонентов, в своей совокупности характеризующих активную сторону сознания и деятельности личности. Во-первых, свобода предполагает «познание необходимости»[26], т. е. знание субъектом объективных условий действительности, в том числе правил и норм общественной и государственной жизни. Во-вторых, она состоит в способности субъекта «принимать решения со знанием дела»[27],

---

[22] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 20, стр. 115.

[23] См.: Б. С. Утевский. Вина в советском уголовном праве. М., 1950, стр. 34—42; В. Г. Макашвили. Уголовная ответственность за неосторожность. М., 1957, стр. 59—78, и др.

[24] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 21, стр. 82.

[25] См.: К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 6, стр. 352.

[26] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 20, стр. 116.

[27] Там же.

т. е. избирать определенный вариант поведения, сознательно осуществлять целеполагающую деятельность. И, в-третьих, свобода заключается «в основанном на познании необходимостей природы... господстве над нами самими и над внешней природой»[28]; ее следует рассматривать «как власть, как господство над обстоятельствами и отношениями, в которых живет индивид...»[29]. Иначе говоря, субъект, обладая свободой, способен не только познать объективную действительность, но и господствовать над нею, перестраивать ее соответственно своему сознанию и устремлениям.

Обычно в литературе, когда говорят о свободе правонарушителя, то в основном акцентируют внимание лишь на той ее стороне, которая связана с принятием решения со знанием дела, сознательным выбором целей и действий противоправного характера[30]. Поскольку помимо своих действий субъект безразличен для права, подчеркивание значения именно этой стороны свободы представляется весьма важным. Однако этого еще недостаточно.

Как свидетельствуют данные криминологической науки, структура индивидуального противоправного поведения чрезвычайно сложна. Особенно это касается поведения, являющегося результатом так называемого транзитивного решения[31], т.е. расчетливого и продуманного шага.

Прежде чем окончательно сложится такое поведение, предполагается предварительное всестороннее изучение субъектом обстановки совершения правонарушения. Для этого он получает необходимую информацию об объекте противоправного посягательства, формирует на основе ее анализа мотивы, цели, намерения и, наконец, планы и варианты осуществления своего противоправного поведения, которые он затем и реализует. Иными словами, субъект действует вполне осознанно, на основе всестороннего знания внешних условий (необходимости), в соответствии со своей свободной волей, господствуя над

---

[28] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 20, стр. 116.

[29] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 3, стр. 292.

[30] См., например: О. С. Иоффе. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955, стр. 110—113; И. С. Самощенко. Свобода воли и ее значение для правового регулирования общественных отношений. «Советское государство и право», 1963, № 12, стр. 34—44.

[31] Подробно об этом см.: В. Н. Кудрявцев. Причинность в криминологии. М., 1968, стр. 81—86, 132—144.

собой и руководя своим поведением. Следовательно, в содержание свободы его воли и поведения входят все вышеназванные компоненты.

Свобода воли правонарушителя — это противоправная свобода, являющаяся результатом стойкой негативной психологической установки личности на моральные и иные ценности советского общества. Она, по существу, означает произвол, патологию человеческого сознания и поведения, безразличное отношение к требованиям коммунистической нравственности и советских правовых норм ради достижения низменных, эгоистических целей. Фактически она исключает подлинную свободу личности. Однако это не значит, что, совершая правонарушение, субъект не свободен. Обладая свободой действий, из всех вариантов поведения, в том числе и общественно полезных и разумных, он избирает тот, который связан с нарушением предписаний советских правовых норм, с посягательствами на охраняемые законом общественные отношения, интересы государства и народа. Иначе говоря, такого рода свобода является свободой вне закона.

Свободу личности нельзя трактовать как возможность поступать, как заблагорассудится. В любом обществе она объективно ограничивается существующими отношениями, силой традиций и обычаев, требованиями дисциплины и правовых норм. «...Юридически признанная свобода существует в государстве в форме *закона*»[32],— отмечал К. Маркс. Кроме того, он указывал, что «свод законов есть библия свободы народа»[33].

Объем и границы свободы личности всегда закрепляются государственной властью в издаваемых ею законах, Конституциях и иных актах. Разумеется, в эксплуататорских странах не может быть и речи о подлинной свободе личности. Там эти свободы, если и провозглашены в порядке уступки революционному движению, то насквозь фальшивы, ограничены и урезаны, ибо монополистическая буржуазия, стоящая у власти, любыми методами экономического, политического и идеологического воздействия стремится к удушению и подавлению свобод трудящихся, борющихся за свое освобождение.

В СССР они провозглашены в Основном законе государства — Конституции — и всемерно им гарантируются и охраняются.

---

[32] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 62.
[33] Там же, стр. 63.

В совокупности с установленными обязанностями эти права и свободы образуют правовой статус гражданина СССР. Соответствие устремлений и деятельности лица этим правам и обязанностям фактически и означает ничем не ограниченную свободу личности и всего общества в целом[34].

Поэтому любое нарушение виновным требований закона, его посягательство на права и интересы других лиц, одновременно означает нарушение им как собственных интересов и свобод, так и свобод других лиц, за что он и привлекается к ответственности. В этом смысле юридическая ответственность фактически является результатом не только правоохранительной деятельности государства, но и собственного деяния субъекта, поскольку своим поведением он вынудил государство применить к нему меры воздействия[35].

Таким образом, решением вопроса о негативной специфике свободы воли правонарушителя глубже раскрывается и обосновывается структура такого сугубо правового явления, как его вина, характеризующая психологическую сторону его личности, антиобщественную направленность и установку его сознания и поведения.

Свобода воли правонарушителя всегда субъективна и складывается под воздействием его психики. Являясь антиподом объективному содержанию подлинной свободы личности, существующей в рамках законности, она всегда состоит в избрании субъектом того противоправного варианта поведения, которое осознано им, психически осмыслено и направляется его сознанием для достижения антиобщественных целей. В юридическом

---

[34] О свободе личности в СССР и ее содержании см. работы: Д. А. Керимов. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М., 1960; Г. В. Мальцев. Социалистическое право и свобода личности. М., 1968; В. А. Кучинский. Личность, свобода, право. Минск, 1969; В. Давидович. Грани свободы. М., 1969; Г. Л. Смирнов. Демократия, свобода и ответственность личности. М., 1968; Р. Косолапов, В. Марков. Свобода и ответственность. М., 1969.

[35] Для понимания юридической ответственности как категории, относящейся и к «собственному деянию» виновного, важное значение имеют следующие положения К. Маркса: «Задача состоит в том, чтобы сделать наказание действительным следствием преступления. Наказание должно явиться в глазах преступника необходимым результатом его собственного деяния, — следовательно, *его собственным деянием*. Пределом его наказания должен быть предел его деяния» (К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 124).

смысле такого рода свобода воли охватывается содержанием вины как субъективного основания правовой ответственности.

Под виной в советском административном праве следует понимать психическое отношение лица к совершаемому им противоправному действию или бездействию в форме умысла или неосторожности, а также и к их последствиям. Это определение в основном сходно с определениями вины, выработанными советскими криминалистами и цивилистами. Однако понятие вины во всех отраслях советского права должно быть единым.

До недавнего времени в законодательстве принципу вины как одному из оснований административной ответственности не придавалось должного значения, хотя на практике он и проводился. В настоящее же время — в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» он впервые получил свое четкое законодательное выражение и теперь, как правило, предусматривается всеми актами об административной ответственности за конкретные правонарушения.

Для административноправовой ответственности практическое значение имеют все формы вины: умышленная — в виде прямого или косвенного умысла и неосторожная — в виде самонадеянности или небрежности, хотя этот вопрос и не получил четкой регламентации в законодательстве. Поэтому виновные могут привлекаться к ответственности в одинаковом объеме, независимо от того, совершен ли ими проступок умышленно или неосторожно.

Учитывая воспитательное назначение института административной ответственности, необходимо в будущем законодательстве установить, чтобы ответственность за умышленные проступки была более значительной, чем за неосторожные. На практике, как правило, соответствующими органами и должностными лицами всегда принимается во внимание, совершен ли проступок умышленно или неосторожно.

Факультативными признаками субъективной стороны состава административного проступка являются цель и мотив его совершения. В ряде случаев их наличие, собственно, и образует данный состав административного проступка — мелкой спекуляции, скупки для скорма скоту хлебопродуктов и т. д.

Под административным проступком следует понимать общественно вредные действия или бездействия, нарушающие предпи-

сания административноправовых норм, обеспеченные 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.

Таковы основания административной ответственности. Их теоретическое различение и законодательное урегулирование будут способствовать укреплению социалистической законности в области административной ответственности.

Среди вопросов, связанных с более четким урегулированием оснований административной ответственности, важное значение приобретают вопросы дальнейшего сокращения круга органов, имеющих право применять меры административных взысканий, за счет расширения прав административных комиссий и превращения их в органы со штатным составом[36]. Надлежит установить также единые давностные сроки привлечения к ответственности за совершение административных проступков, предусмотреть обстоятельства, исключающие ответственность в административном порядке,— необходимая оборона в административном праве, крайняя и производственная необходимость. Положительное решение проблемы необходимой обороны в административном праве, намеченное ст. 16 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство»[37], следует продолжить. К обстоятельствам, исключающим административную ответственность, нужно отнести и оправданный производственный риск и эксперимент, даже если они связаны с определенным отступлением от технических правил и норм, являющимся в обычных условиях административным проступком.

Важным, имеющим большое значение для практики является вопрос о законодательном закреплении круга обстоятельств, отягчающих и смягчающих ответственность.

---

[36] Вопрос о возможности введения в состав административных комиссий освобожденного работника для улучшения их деятельности в настоящее время положительно решен постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 февраля 1970 г. «О мерах по усилению борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни» (СП СССР, 1970, № 4, ст. 26).

[37] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 30, ст. 596.

К отягчающим вину обстоятельствам должно быть отнесено совершение проступка лицом, ранее судимым за преступление или уже подвергавшимся административной ответственности за аналогичный или иной проступок, совершение проступка после предупреждения о необходимости прекратить противоправное поведение, совершение проступка группой лиц, в нетрезвом состоянии, в обстановке повышенной опасности — во время стихийных бедствий, эпидемий и т. д.

Смягчающими вину обстоятельствами могут быть: предотвращение вредных последствий совершенного проступка, добровольное возмещение ущерба, совершение проступка под влиянием сильного душевного волнения, вызванного стечением тяжелых обстоятельств, а также в связи с неправомерными действиями потерпевшего или других лиц, совершение проступка под влиянием принуждения со стороны других лиц и т. д.

Необходимо установить единообразные сроки давности привлечения виновных к административной ответственности, разрешить проблему соотношения административной и уголовной ответственности. Для этого, в частности, следует определить, повторное ли совершение административного проступка или же совершение его в третий раз (в течение года) должно быть основанием для привлечения виновного к уголовной ответственности.

Разрешение всех этих и других вопросов будет способствовать повышению эффективности административноправовых мер ответственности.

ГЛАВА V

ОТГРАНИЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОТ ИНЫХ ВИДОВ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО СОВЕТСКОМУ ПРАВУ

§ 1. КРИТЕРИИ ОТГРАНИЧЕНИЯ

Специфические особенности административной ответственности в наибольшей степени обнаруживаются посредством ее сравнения и отграничения от иных видов ответственности по советскому праву. Вопросы такого отграничения в науке продолжают оставаться спорными. Это вызвано тем, что различными авторами за основу отграничения берутся неодинаковые признаки.

Так, по мнению О. Э. Лейста, виды ответственности различаются по: а) видам правонарушений и характеру применяемых санкций (уголовная, административная, дисциплинарная, имущественная, или «материальная»); б) порядку применения санкции (судебная и административная); в) субъекту правонарушения (персональная ответственность и ответственность коллективных субъектов — юридических лиц и т. д.); г) способам возникновения и осуществления (ответственность, возникающая непосредственно из закона, вследствие факта правонарушения, — обязанность возместить имущественный ущерб — и ответственность, возникающая на основе закона в процессе расследования дел о правонарушениях и применения санкции к виновным — уголовная, административная; и др.); д) характеру возложения на нарушителя обязанности (ответственность со специальной обязанностью — возместить ущерб, уплатить штраф, отбыть лишение свободы и т. д. — и ответственность, состоящая в принудительном осуществлении государственными органами обязанности, не выполненной нарушителем, — принудительное изъятие вещи, выселение и т. п.[1].

---

[1] См.: О. Э. Лейст. Санкции в советском праве. М., 1962, стр. 91—92.

По нашему мнению, с помощью этих признаков трудно отграничить административную ответственность от иных видов ответственности — слишком они разноречивы и неконкретны. С. С. Алексеев и С. Н. Кожевников в основу подразделения ответственности на отдельные виды кладут отраслевой критерий, т. е. то, к какой отрасли права она относится. В зависимости от этого они выделяют уголовноправовую, гражданскоправовую, административноправовую, материальную и дисциплинарную ответственность. Они различают ответственность и по порядку привлечения к ней — ответственность, возлагаемая судебными органами, и ответственность, применяемая в административном порядке[2].

Некоторые авторы, говоря о специфике административной ответственности, основное (внимание акцентируют лишь на характере административных правонарушений и внесудебной процедуре ее применения[3].

Акцентирование внимания на отраслевой принадлежности различных видов правовой ответственности является правильным. Однако само по себе это еще не разрешает проблемы их разграничения, в лучшем случае создается возможность дать им отраслевое наименование. Однако нельзя ограничиться только традиционным делением правовой ответственности на уголовную, гражданскую, административную, материальную. Целесообразно теоретически и практически обосновать и осмыслить наличие правовой ответственности во всех без исключения отраслях советского права — государственном, колхозном, земельном, семейном, финансовом и т. д. Во всяком случае тенденции, перспективы и особенности правового регулирования соответствующих отношений нормами этих отраслей будут значительно более зримыми и четкими, если механизм их воздействия, в том числе и принудительного, будет подвергнут глубокому теоретическому анализу в плане проблем юридической ответственности.

---

[2] См.: С. С. А л е к с е е в. Общая теория социалистического права, вып. 2. Свердловск, 1964, стр. 198—199; С. Н. К о ж е в н и к о в. Правонарушение и юридическая ответственность, глава в кн.: «Основы теории государства и права». М., 1969, стр. 335.

[3] См., например: Д. Н. Б а х р а х. Административная ответственность. Пермь, 1966, стр. 43—50; В. И. К у р л я н д с к и й. Уголовная ответственность и меры общественного воздействия. М., 1965, стр. 12—14; В. М. М а н о х и н. Советское административное право, часть Общая. Саратов, 1968, стр. 189.

Недостаточным является и различение ответственности по видам правонарушений и характеру применяемых санкций, поскольку оно не позволяет дать четкой и всесторонней правовой характеристики тому или иному виду ответственности. Кроме того, между видом правонарушения и характером санкции не всегда имеется такая зависимость, которая позволяла бы определить природу отраслевой ответственности, отграничить ее от других видов. Советскому праву известны случаи, когда за одно и то же деяние возможно наступление различных видов ответственности, так как им нарушены отношения, охраняемые и регулируемые нормами различных отраслей права (при «кумуляции правонарушений»)[4].

Вместе с тем одно и то же деяние может вызвать различные виды ответственности, хотя, казалось бы, нарушены нормы только одной отрасли. Так, например, мелкое хулиганство, совершенное в первый раз, влечет за собой административную ответственность, а совершенное повторно — уголовную ответственность. От того, что для субъекта наступила уголовная ответственность, природа (вид) мелкого хулиганства не изменилась, но ответственность за его совершение разная. Поэтому вряд ли можно говорить о наличии «фатальной» зависимости между видом правонарушений и характером применяемых санкций.

Еще труднее проследить связь между ними при «кумуляции правонарушений» — когда одним и тем же деянием нарушаются требования норм различных отраслей права. Тогда возникают отношения, которые, как полагает В. Г. Даев, в силу своей специфики порождают своеобразную «конкуренцию» различных отраслей права при выборе метода регулирования. Такая кумуляция правонарушений в результате одного действия определяет кумуляцию видов ответственности, а значит, и характера тех прав, которыми обладает государство по отношению к правонарушителю[5]. В таких случаях уполномоченные органы и должностные лица становятся перед необходимостью выбирать, какие методы регулирования (виды ответственности) применить, чтобы достичь наиболее оптимального результата — восстановления нарушенных отношений. Предпочтение обычно отдается тем методам, которые наиболее полно обеспечивают осуществление

---

[4] См.: О. Э. Л е й с т. Указ. соч., стр. 70.

[5] См.: В. Г. Д а е в. К вопросу о соотношении уголовной и гражданской ответственности. «Правоведение», 1967, № 2, стр. 83.

этой цели. Трудность состоит в определении не только самого «вида» правонарушения — здесь кумуляция видов, но и характера применяемых санкций — их приходится выбирать.

По нашему мнению, наиболее плодотворным будет такое отграничение видов юридической ответственности, которое основано на признании множественности, комплексности критериев, характеризующих ответственность с разных сторон и в своей совокупности способствующих составлению цельного представления о «ей как о сложном и самостоятельном правовом явлении.

Мы по-прежнему считаем, что административная ответственность от всех иных видов юридической ответственности отличается следующими основными критериями: 1) органами, ее применяющими; 2) ее правовыми последствиями; 3) кругом субъектов ответственности; 4) основаниями ее применения и 5) процессуальной процедурой ее осуществления, в частности быстротой применения санкций[6].

Особенности различных видов юридической ответственности определяются спецификой соответствующих отношений, регулируемых нормами отдельных отраслей, и своеобразием методов их регулирования. В частности, административноправовой метод обусловливает особенности многих наиболее важных сторон административной ответственности и критерии ее отграничения от иных видов ответственности по советскому праву.

Административная ответственность отграничивается от иных видов ответственности совокупностью всех названных критериев, в том числе и критерием, связанным с характеристикой правовых актов, на основе которых она возникает. Как уже выяснено, эти акты относятся к группе фактических оснований ответственности. Их правовую природу можно было бы учесть при таком отграничении. Однако специально мы этого делать не будем, поскольку данный критерий в той или иной степени используется при отграничении административной ответственности от иных видов по органам, ее применяющим.

---

[6] См.: И. А. Галаган. Административная ответственность граждан в СССР. Автореф. канд. дисс. Л., 1959, стр. 10—13. Эти же признаки положены в основу отграничения дисциплинарной ответственности от иных видов правовой ответственности по советскому праву Б. И. Жерлицыным (см.: Б. И. Жерлицын. Дисциплинарная ответственность государственных служащих по советскому законодательству. Автореф. канд. дисс. М., 1969, стр. 6—12).

Точно так же мы не будем специально анализировать и различия в нормативных основаниях тех или иных видов ответственности, поскольку это связано с исследованием всею объема правовых норм, которыми отраслевые виды ответственности регламентируются; ограничимся лишь указанием на то, что нормативные основания необходимо учитывать при отграничении отдельных видов ответственности. Поэтому при отграничении административной ответственности от иных видов по такому критерию, как основания ответственности, главное внимание мы уделим лишь различию в составах правонарушений, которые в дальнейшем будем именовать фактическими основаниями ответственности.

§ 2. ОТЛИЧИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОТ УГОЛОВНОЙ

Административная ответственность отличается от уголовной прежде всего по органам, ее применяющим. Как правило, она наступает перед органами государственного управления и их представителями, которые наделены правами на непосредственное применение «к виновным в совершении административных проступков соответствующих мер административной ответственности. Уголовная же ответственность наступает исключительно перед судом.

Административная ответственность отличается от уголовной и спецификой правовых последствий, т. е. характером примененных мер, которые хотя и обладают некоторой общностью — являются карательными и направлены против личности виновного в целях его наказания, исправления и перевоспитания,— все-таки отличаются друг от друга тяжестью правоограничений.

Меры административной ответственности в отличие от мер уголовной ответственности менее тяжки, как правило, не влекут изоляции от общества, не создают таких последствий, как судимость, относящаяся к «состоянию наказанности»[7]. Судимость вызывает серьезные правоограничения, несравнимые с административной наказанностью. Она имеет уголовноправовое

[7] Термин «состояние наказанности», который указывает на ухудшение, изменение прав и обязанностей правонарушителя в худшую сторону в результате применения мер ответственности, введен О. Э. Лейстом и более точно характеризует смысл наступающих при ответственности отрицательных последствий (см.: О. Э. Лейст. Указ. соч., стр. 141).

и общеправовое значение[8] и является обстоятельством отягчающим положение виновного при совершении им повторного преступления. Лица, имеющие судимость, обязаны указывать об этом при заполнении ими анкетных данных.

Меры административной ответственности, даже если они применяются судом, не влекут за собой таких последствий, как судимость. Правда, в последнее время можно говорить о появлении в советском административном праве института своеобразной «административной судимости», однако ее нельзя сравнивать с судимостью в уголовноправовом смысле.

Так, в соответствии со ст. 18 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство» лица, допустившие хулиганские действия, наряду с привлечением их к административной ответственности либо с применением к ним мер общественного воздействия могут администрацией предприятий, учреждений или организаций по согласованию с комитетами профсоюзов лишаться полностью или частично премий на производстве, льготных путевок в дома отдыха или санатории, им может быть перенесена очередность на получение жилплощади и т. д.

В определенном смысле характером такой «административной судимости» обладает и ответственность за проступки, влекущие в случае их повторного совершения уголовную ответственность. Правовое значение «административной судимости» в данном случае таково, что она является тем отягчающим обстоятельством, которое позволяет обычное административное правонарушение в случае повторного его совершения расценивать как преступление. Однако такая «судимость» имеет не административноправовое, а уголовноправовое значение, поскольку она позволяет те или иные деяния квалифицировать как преступные.

Сугубо административноправовое значение имеет лишь «судимость» за те проступки, повторное совершение которых влечет за собою применение более тяжких, чем в первый раз, мер административного наказания. Такие случаи иногда предусматриваются действующим законодательством. Так, например, за незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств виновные в первый раз подвергаются штрафу в размере 50 рублей с конфискацией радиоаппаратуры, а

---

[8] См.: Б. С. Никифоров. О рецидиве и судимости. «Советское государство и право», 1957, № 5, стр. 100—105.

при повторном нарушении — штрафу в трехкратном размере. Признавая наличие в отдельных случаях «административной судимости», необходимо отметить, что в административном праве она не влечет за собою таких тяжких последствий, как в праве уголовном. За лицами, отбывшими административное наказание (арест), как правило, сохраняется место и стаж работы и т. д.

«Административная судимость» ограничена лишь рамками конкретных правонарушений — она является тем отягчающим вину обстоятельствам, которое усиливает ответственность лица, объем его взыскания. Но она обычно не имеет общеправового значения, как судимость уголовная, и менее тяжка, чем последняя. Все это необходимо учитывать при отграничении административной ответственности от уголовной по правовым последствиям их применения.

Административная ответственность от уголовной отличается кругом субъектов ответственности. К уголовной ответственности согласно ст. 4—6 УК РСФСР могут быть привлечены граждане СССР или иностранцы, лица без гражданства, вменяемые и достигшие определенного возраста. К административной ответственности, помимо них, могут быть привлечены также и предприятия, учреждения и организации.

Административная ответственность отличается от уголовной также своими нормативными и фактическими основаниями. Нормативные основания применения уголовной ответственности устанавливаются статьями уголовных кодексов. Ими, как это закреплено ст. 1 УК РСФСР, определяется, «какие общественно опасные деяния являются преступными». Нормативные же основания административной ответственности закреплены в нормах административного права.

Различие в нормативных основаниях этих видов ответственности определяет и специфику их фактических оснований, правовых последствий, процессуальных форм их осуществления и т. д. Это различие представляется главным. Отождествление нормативных оснований отдельных видов ответственности чревато пагубными последствиями, ибо тем самым действия виновных лишь в совершении административных проступков могут квалифицироваться по статьям уголовного закона и, наоборот, злостные преступники подвергаются административному воздействию и фактически ускользают от справедливого наказания. Такое отождествление является нарушением всех принципов и целей юридической ответственности.

Административную и уголовную ответственность следует различать по их фактическим основаниям.

Фактическим основанием административной ответственности служит конкретный состав административного проступка, имеющего объектом посягательства охраняемые административно-правовыми санкциями (мерами ответственности) общественные отношения, складывающиеся в сфере советского государственного управления.

Фактическим основанием уголовной ответственности является конкретный состав преступления — такого противоправного деяния, которое по своим объективным свойствам представляет более высокую общественную опасность для Советского государства и общества и требует применения к преступнику мер судебной репрессии.

Преступление от административного проступка отличается совокупностью всех фактических признаков (элементов) деяния: субъективной и объективной стороной преступления, его характером и формами, целями, мотивами и т. д.

Объект административного проступка и преступления может совпадать. Эти случаи предусмотрены законодательством. Так, например, в УК РСФСР имеется свыше 11 составов преступлений, для которых обязательным условием (или одним из условий) наступления уголовной ответственности является применение ранее за эти действия мер административной ответственности. Это означает, что в данных противоправных деяниях — преступлениях и административных проступках — объект посягательства один и тот же, но появление новых обстоятельств (повторности и т. д.) свидетельствует о большей степени общественной опасности деяния и позволяет отнести его к преступлению[9].

Административная ответственность отличается от уголовной процедурой и быстротой применения санкции к правонарушителям. Ее меры применяются непосредственно и быстро по выявлении виновного. Это объясняется тем, что административные проступки сравнительно легко установимы, не требуют по степени своей общественной опасности расследования и такого детального разбирательства, как по уголовным делам. Поэтому по действующему законодательству, например, постановление о привлечении лица к административному штрафу

[9] См.: Г. Г. Булатов. К вопросу о системе особенной части Кодекса об административной ответственности. «Тр. Высшей школы МООП СССР», 1968, № 20, стр. 66.

в подавляющем большинстве случаев должно быть вынесено не позднее месячного срока со дня совершения проступка. Еще более сжатые сроки установлены при определении взыскания за совершение мелкого хулиганства, дела о которых возбуждаются, как правило, немедленно и подлежат рассмотрению народным судьей в течение суток по поступлении их в суд.

В уголовном же праве установлены иные, более длительные сроки привлечения к ответственности — от одного года до десяти лет, а в отношении лиц, совершивших особо опасные преступления, за которые по закону может быть назначена смертная казнь, давностные сроки вообще могут не применяться (ст. 48 УК РСФСР),

§ 3. ОТЛИЧИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОТ ГРАЖДАНСКОПРАВОВОЙ

В основу отграничения административной ответственности от гражданскоправовой можно положить все указанные признаки, за исключением того, который характеризует круг субъектов ответственности, — в административном и гражданском праве он совпадает.

Отличие административной ответственности от гражданскоправовой по органам, их применяющим, состоит в том, что осуществление административной ответственности относится в основном к компетенции соответствующих органов управления и их должностных лиц, а гражданскоправовой — к компетенции судов.

Существенно различается административная и гражданская ответственность по правовым последствиям их применения. Мерами гражданской ответственности нарушенные отношения защищаются, как правило, за счет имущества виновного в целях восстановления прежнего имущественного положения потерпевшей стороны. Поэтому гражданскоправовая ответственность принимает, как правило, форму имущественной ответственности не перед государством, а перед второй стороной правоотношения[10]. Меры же административной, точно так же как и уголовной, ответственности направлены против личности нарушителя.

Административная ответственность отличается от гражданскоправовой нормативными и фактическими основаниями. Нормативные основания их применения ре-

[10] См.: А. К. Юрченко. Разграничение административных и гражданских правоотношений. В сб.: «Проблемы гражданского и административного права». Л., 1962, стр. 80.

гулируются различным законодательством — административным и гражданским. Отличия же по фактическим основаниям заключаются прежде всего в специфике конкретных составов административного и гражданского проступка — объекта противоправных посягательств, правовых последствий их совершения и т. д.

Объектом гражданских противоправных действий являются имущественные отношения эквивалентного характера, защищаемые в исковом порядке через суд. Объект административных противоправных посягательств иной — это общественные отношения в сфере советского государственного управления, защищаемые, как правило, во внесудебном, административном порядке властью соответствующих органов и должностных лиц.

Административная ответственность отличается от гражданской и последствиями противоправных деяний как объективным элементом состава правонарушения. Если для административных правонарушений такой элемент, как наступление противоправного результата — материального ущерба, не является обязательным, то состав гражданских правонарушений обычно предполагает его. Г. К. Матвеев отмечает: «...с точки зрения советского гражданского права безвредных, безрезультатных противоправных действий, как правило, не бывает»[11].

Отличие административной ответственности от гражданскоправовой по процедуре ее применения и осуществления состоит в следующем. Административная ответственность, как отмечалось, наступает во внесудебном порядке, в довольно сжатые сроки, а то и немедленно, тогда как гражданскоправовая не может иметь места без соответствующего обращения заинтересованной стороны в суд с иском. Давностные сроки привлечения к гражданской ответственности также более длительны — до трех лет, причем они могут прерываться, продлеваться, восстанавливаться, а в ряде случаев вообще не применяться (ст. 78, 86 ГК РСФСР).

§ 4. ОТЛИЧИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОТ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ

Дисциплинарная ответственность занимает своеобразное положение в системе юридической ответственности по советскому праву. Она близко соприкасается с административной: и та, и другая наступает перед органами советского государственного

[11] Г. К. Матвеев. Вина в советском гражданском праве. Киев, 1955, стр. 37.

управления или их представителями — должностными лицами предприятий, учреждений и организаций. Это чисто внешнее сходство в свое время привело к тому, что некоторые авторы относили дисциплинарную ответственность к институтам советского административного права. Ц. А. Ямпольская, например, писала: «Большинство норм административного права содержит санкцию в виде административных и дисциплинарных взысканий»[12]. Перечисляя затем дисциплинарные взыскания, она относила к ним замечание, выговор, строгий выговор, т. е. те санкции, которые характерны для дисциплинарной ответственности.

Аналогичным образом дисциплинарная ответственность характеризовалась ранее и нами: «Между административной и дисциплинарной ответственностью много общего. И та, и другая — институты советского административного права»[13].

Следует, видимо, признать, что такой категорический вывод ошибочен. Дисциплинарная ответственность — это «комплексный» правовой институт, который охватывает собою нормы и отношения, характерные одновременно для нескольких отраслей права[14]. Е. А. Кленов и В. Г. Малов в связи с этим утверждают: «...дисциплинарной ответственности как единого вида юридической ответственности в действующем законодательстве по сути дела нет. Есть дисциплинарная ответственность (к тому же нескольких видов) рабочих и служащих по трудовому праву, дисциплинарная ответственность колхозников по колхозному праву, военнослужащих и лиц рядового и начальствующего состава органов охраны общественного, порядка по административному праву»[15].

Нельзя не отметить и того обстоятельства, что отношения в области трудовых, служебных обязанностей регулируются в основном методами властно-приказными, односторонними, т. е. наиболее характерными для административного права. Кроме

---

[12] Ц. А. Ямпольская. Об убеждении и принуждении в советском административном праве. В сб.: «Вопросы советского административного и финансового права». М., 1952, стр. 175—176; см. также: Ц. А. Ямпольская. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954, стр. 64.

[13] И. А. Галаган. Административная ответственность граждан в СССР. Автореф. канд. дисс., стр. 12.

[14] О природе «комплексных» правовых институтов см., например: С. С. Алексеев. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961, стр. 82—193.

[15] Е. А. Кленов, В. Г. Малов. Материальная ответственность рабочих и служащих на предприятии. М., 1968, стр. 22.

того, многие из служебных отношений одновременно охраняются административноправовыми и дисциплинарными (по трудовому праву) санкциями, которые могут быть применены за одно и то же нарушение. Это сближает институт дисциплинарной ответственности с правом административным.

В основу отграничения административной ответственности от дисциплинарной можно положить те же критерии, что и при ее отграничении от иных видов ответственности.

Отличие административной ответственности от дисциплинарной по органам, их применяющим, заключается в следующем. Административная ответственность наступает перед органами или должностными лицами, с которыми виновный, как правило, не состоит в служебных или трудовых отношениях и которым непосредственно не подчинен. Иное положение наблюдается при характеристике правомочий органов и должностных лиц, наделенных правом на применение мер дисциплинарной ответственности. Они налагают взыскания на лиц, непосредственно или опосредствованно (через вышестоящего начальника) находящихся в их подчинении.

Между административной и дисциплинарной ответственностью много общего в характере и целенаправленности мер, применяемых к правонарушителям. В том и другом случае они направлены против личности правонарушителя, применяются в целях его воспитания и исправления. Поэтому дисциплинарные санкции, несмотря на то, что они в ряде случаев связаны с ущемлением материальных интересов виновного (лишение процентной надбавки, премии, перевод на нижеоплачиваемую работу и т. д.), относятся к санкциям штрафным, карательным, а не правовосстановительным.

Вместе с тем административная ответственность от дисциплинарной отличается по правовым последствиям ее применения. Привлечением лица к дисциплинарной ответственности создается его отрицательная трудовая характеристика. В некоторых случаях, предусмотренных нормами права, наложение дисциплинарного взыскания препятствует служебному продвижению лица, повышению его в чине. Серьезным правоограничением лица, совершившего дисциплинарный проступок, является его увольнение. Административная ответственность, как правило, не сопровождается отрицательными для правонарушителя последствиями в его служебной деятельности. В ряде случаев за повторное совершение административного проступка виновный может быть привлечен и к уголовной ответственнос-

ти, что исключено при совершении дисциплинарного проступка В целом административная ответственность отличается от дисциплинарной характером самих мер, степенью их тяжести, (наименованием — дисциплинарная ответственность, например, не знает штрафа, исправительных работ, конфискации и т. д.

Административную и дисциплинарную ответственность следует различать и по кругу субъектов, к которым могут быть применены их меры. Круг субъектов дисциплинарной ответственности значительно уже, чем административной. Ими не могут быть предприятия и учреждения, граждане СССР, иностранцы и лица без гражданства как таковые. Круг субъектов дисциплинарной ответственности специфичен. К ним относятся лишь лица, работающие в государственных, общественных предприятиях и учреждениях, военнослужащие, а также лица рядового и начальствующего состава органов МВД и КГБ, студенты и учащиеся различных учебных заведений, т. е. все лица, которые связаны трудовыми, служебными или учебными отношениями с производством, службой или учебным заведением. В принципе субъектами дисциплинарной ответственности могут быть даже школьники начальных классов, поскольку они подвергаются определенным мерам дисциплинарного воздействия за нарушение правил для учащихся.

Существенным является отличие административной ответственности от дисциплинарной по их нормативным и фактическим основаниям. Несовпадения нормативных оснований объясняются различиями в законодательстве, которым они регламентируются.

Отличие административной ответственности от дисциплинарной по фактическим основаниям связано прежде всего с различными объектами этих противоправных посягательств.

Объектом административного проступка являются общественные отношения, возникающие и развивающиеся в сфере внешнего управления, которые не связаны с производственной, служебной, учебной и иной деятельностью виновного. Поэтому административный проступок в подавляющем большинстве случаев и заключается в посягательстве на внешние управленческие отношения (в сфере охраны общественного порядка, правил охоты и рыболовства и т. д.). Административным проступком нарушение этих отношений осуществляется «извне» — поэтому административная ответственность, в отличие от дисциплинарной, наступает перед органами и лицами, которым виновный по службе не подчинен.

Объектом дисциплинарного проступка являются трудовые, служебные правоотношения, в которых виновный состоит

стороной, обязанной их не нарушать, т. е. блюсти дисциплину труда, добросовестно работать, не совершать прогулы и т. д. Эти правоотношения длящиеся, постоянные, продолжающиеся вплоть до оставления лицом работы. Их нарушение дисциплинарным проступком совершается «изнутри», в сфере трудовой деятельности виновного, в связи с чем дисциплинарная ответственность всегда заключается в ответственности перед второй стороной правоотношения — органами и должностными лицами, которым виновный непосредственно подчинен. Дисциплинарная ответственность поэтому, как правило, ограничивается рамками внутреннеуправленческих, трудовых отношений.

Различие в характере отношений, в сфере которых возникает административная и дисциплинарная ответственность, обусловливает специфику их оснований, круга субъектов ответственности, объектов их противоправного посягательства, правомочий соответствующих органов и применяемых ими мер государственноправового реагирования на правонарушения — конкретных административных и дисциплинарных взысканий.

Однако советскому праву известны случаи, когда административная и дисциплинарная ответственность взаимодействуют и наступают за совершение одним и тем же субъектом одних и тех же деяний, влекущих за собою привлечение виновного либо к административной, либо к дисциплинарной ответственности, либо к той и другой одновременно. Такого рода случаи одновременного наступления указанных видов ответственности возможны лишь при нарушении строго определенных законом актов — правил охраны труда и техники безопасности, санитарно-противоэпидемических правил, правил пожарной безопасности, охраны атмосферного воздуха, почв, недр и т. д., несоблюдение которых обычно влечет за собою административную ответственность в виде штрафа. Но здесь помимо административной виновные могут быть привлечены и к дисциплинарной ответственности властью соответствующих должностных лиц.

Чем это объясняется? Прежде всего особенностью и общественной важностью названных актов. Они имеют общеобязательный характер, и их надлежащее или ненадлежащее исполнение непосредственно затрагивает различные стороны общественных отношений, связанных с интересами охраны здоровья населения, общественного порядка, труда и т. д. Поэтому соответствующие административноправовые обязанности по их соблюдению и возлагаются на граждан, а в еще большей

степени на должностных лиц предприятий, учреждений, организаций. Неуклонное, исполнение требований этих актов, организация претворения их в жизнь составляют специальную служебную обязанность уполномоченных на то должностных лиц, являются непременным элементом их трудовых функций[16].

За нарушение этих обязанностей, одновременно служебных и административноправовых (они вменяются данным лицам правилами службы и административноправовыми актами), виновные должностные лица и привлекаются к административной или дисциплинарной ответственности. В Указе Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» говорится, что административные штрафы применяются к тем должностным липам, «которые в порядке исполнения своих служебных обязанностей должны принимать меры к своевременному выполнению установленных правил»[17].

В литературе высказано мнение, что административная ответственность в данном случае возникает за служебные, т. е. дисциплинарные проступки. Так, В. М. Манохин пишет, что эта ответственность наступает «за проступки *служебные*»[18]. И. Н. Пахомов также полагает, что она наступает, «когда служащий нарушает обязанности служебного характера, но к нему применяется, например, административный штраф»[19]. В то же время Ц. А. Ямпольская[20] и Е. В. Шорина[21] рассматривают

---

[16] См.: И. А. Галаган. К вопросу о понятии и специфических особенностях административной ответственности советских государственных служащих. В сб.: «Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма». Воронеж, 1962, стр. 18—20.

[17] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1961, № 35, ст. 368.

[18] В. М. Манохин. Советское административное право, часть Общая. Саратов, 1968, стр. 131.

[19] И. Н. Пахомов. Административноправовое регулирование государственной службы, глава в учебнике: «Административное право». М., 1968, стр. 188.

[20] Ц. А. Ямпольская. Убеждение, поощрение и принуждение в советском административном праве и их роль в укреплении государственной дисциплины, глава в кн.: Ц. А. Ямпольская и Е. В. Шорина. Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины. М., 1955, стр. 166—167.

[21] Е. В. Шорина. Вопросы укрепления государственной дисциплины в управлении и повышения ответственности должностных лиц, глава в кн.: «Научные основы государственного управления в СССР». М., 1968, стр. 431.

эти проступки одновременно как дисциплинарные и как административные. Мы согласны с последними авторами.

Объект этих противоправных посягательств сложен. Это не только «внутренние», служебные (трудовые) правоотношения, стороной которых должностное лицо состоит, но и отношения «внешние» — в сфере советского государственного управления, нарушаемые им посредством неисполнения своих служебных обязанностей. Такого рода служебные нарушения являются юридическим фактом образования особых, «административно-деликтных» охранительных правоотношений. В рамках этих правоотношений и осуществляется привлечение должностного лица к административной ответственности. Правильнее поэтому полагать, что названные виды ответственности наступают в данном случае за проступки, являющиеся одновременно и дисциплинарными и административными. Таким же характером обладают и проступки, за которые возможна дисциплинарная и административная ответственность и недолжностных лиц, — например, продавцов за продажу крепких спиртных напитков в неустановленные часы, водителей за управление автотранспортными средствами в нетрезвом состоянии и т. д.

Такое взаимодействие административной и дисциплинарной ответственности вызвано необходимостью усиления охраны служебных и управленческих отношений, складывающихся в процессе деятельности должностных лиц.

Отграничение административной ответственности от дисциплинарной по специфике процедуры ее осуществления и быстроте применения санкции состоит в следующем. В отличие от производства по делам об административных нарушениях, в дисциплинарном производстве установление факта проступка осуществляется не на основе протоколов — достаточно объяснения виновного. Менее выражены в дисциплинарном производстве и стадии движения дела, хотя они имеют место. Иным является порядок наложения взысканий, которые оформляются приказом, и т. д.

Если административное взыскание может быть наложено в сжатые сроки — немедленно или не позднее месяца со дня совершения проступка, то дисциплинарное законодательство устанавливает более длительные давностные сроки, причем различаются сроки со дня совершения и со дня обнаружения проступка.

Дисциплинарное взыскание, как правило, не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения проступка

и одного месяца со дня его обнаружения. Процедура его наложения такова. От виновного вначале отбирается объяснение по поводу совершения им проступка, на основании которого затем издается приказ о наложении взыскания. Последний объявляется лицу, на которое наложено взыскание, и по соответствующему предприятию или учреждению. Если лицо не согласно с наложением взыскания, то оно имеет право обжаловать его в двухнедельный срок вышестоящему должностному лицу или органу, решение которых является окончательным и может быть пересмотрено только в порядке надзора. Лица, отвечающие по правилам внутреннего распорядка, обжалуют решения о дисциплинарных взысканиях в комиссии по трудовым спорам, в ФЗМК и в народный суд.

Если в течение одного года лицо не совершит нового проступка, то оно рассматривается как не подвергавшееся взысканию. Лица, которые были уволены с работы и которые в течение трех лет не были подвергнуты новому дисциплинарному взысканию, рассматриваются как не подвергавшиеся дисциплинарной ответственности.

§ 5. ОТЛИЧИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОТ МАТЕРИАЛЬНОЙ

Материальная ответственность — это самостоятельный вид юридической ответственности, который регулируется в основном нормами советского трудового права. Как институт трудового права материальная ответственность представляет собою совокупность правовых норм, регулирующих отношения, связанные с возмещением имущественного ущерба, причиненного рабочими или служащими предприятию или учреждению.

Материальная ответственность всегда возникает в сфере трудовых правоотношений. Ее субъектами являются лишь те из рабочих или служащих, которые состоят или состояли в момент причинения ими ущерба в трудовых правоотношениях с предприятием или учреждением[22]. Все это обусловливает последующую специфику круга органов, применяющих ее меры, правовых последствий, оснований и процессуальной процедуры ее возникновения и осуществления.

---

[22] См.: С. С. Каринский. Материальная ответственность рабочих и служащих по советскому трудовому праву. М., 1955, стр. 12—113; Е. А. Кленов, В. Г. Малов. Указ. соч., стр. 35—36.

В основу отграничения административной ответственности от материальной могут быть положены все вышеназванные признаки.

Отличие административной ответственности от материальной по органам, применяющим ее меры, в следующем. Административная ответственность наступает перед органами или должностными лицами, которым виновный в правонарушении не подчинен и с которыми он не находится в каких-либо трудовых или служебных отношениях. Иное дело при материальной ответственности. Здесь органом, применяющим ее меры, является администрация, представляющая интересы предприятия, учреждения и т. д., с которой виновный состоит или состоял в момент причинения ущерба в постоянных трудовых отношениях. Объем субъективных прав и обязанностей администрации по непосредственному применению к виновным мер, связанных с возмещением ущерба, определяется ее положением (статусом в трудовых правоотношениях), а также подчиненностью ей по службе или работе виновных лиц. В силу этой подчиненности виновные обязаны исполнить требования администрации по возмещению ущерба, загладить причиненный ими материальный вред. Поэтому материальная ответственность, как правило, и возникает на основании соответствующих актов администрации предприятий или учреждений.

Административная ответственность отличается от материальной по правовым последствиям ее применения. Административная ответственность заключается в применении, главным образом, санкций штрафных, карательных. Специфика же материальной ответственности — в восстановлении прав организации путем взыскания полного или частичного ущерба с виновного. Следовательно, она носит в основном правовосстановительный характер[23]. Различаются ограниченная, «полная и повышенная материальная ответственность. Для последнего вида ответственности характерны и штрафные санкции. При этом законодательством устанавливается четыре вида ограниченной материальной ответственности, несколько видов полной и повышенной. Общим для всех является возмещение ущерба в денежном выражении в том или ином размере[24]. Административная ответственность, как правило, таких целей перед собой не ставит.

---

[23] См.: Е. А. Кленов, В. Г. Малов. Указ. соч., стр. 26.

[24] Подробно об этом см.: Е. А. Кленов, В. Г. Малов. Указ. соч., стр. 104—140.

Отличие административной ответственности от материальной по кругу субъектов фактически уже выяснено. Субъектами материальной ответственности являются лица — рабочие или служащие, которые состоят или состояли в момент причинения ущерба в трудовых правоотношениях с предприятием или учреждением в лице их администрации. Для административной ответственности это не характерно.

Различие между административной и материальной ответственностью по нормативным основаниям аналогично тому, как это уже было показано при отграничении административной ответственности от иных видов по советскому праву.

Для отграничения административной ответственности от материальной особое значение имеют отличия фактических оснований их применения — конкретных составов проступков. К материальной ответственности виновное лицо может быть привлечено лишь при условии наличия следующих элементов состава проступка: действительного ущерба, нанесенного предприятию, учреждению, противоправного поведения работника, причинной связи между ущербом и противоправным поведением работника и его вины. Для административной ответственности такая конструкция состава проступка необязательна. Она, как правило, возможна и при наличии двух элементов состава — вины и противоправных действий или бездействий. Такое различие обусловливается тем, что в подавляющем большинстве случаев в административном праве ответственность наступает не за ущерб как таковой, а за противоправное поведение в сфере не имущественных, а управленческих отношений. Материальная же ответственность не может иметь места без действительного ущерба, причиненного виновным предприятию или учреждению.

Административная ответственность отличается от материальной и процессуальной процедурой ее осуществления. В трудовом праве установлен неодинаковый порядок возмещения ущерба рабочими и служащими. На это влияют обстоятельства, связанные с различным видом материальной ответственности, должностным положением виновного, его согласием возместить ущерб и т. д. В основном этот порядок, как и в административном праве, внесудебный, — ущерб взыскивается на основании либо распоряжения администрации предприятия, учреждения, когда для взыскания не требуется согласия рабочего, служащего или когда они не воз-

ражают против этого, либо по решению комиссий по трудовым спорам, либо по исполнительной надписи нотариусов, по решению товарищеских судов и, наконец, по решению народных судов.

Законодательством устанавливается, что распоряжения администрации о взыскании ущерба могут быть изданы в течение месяца после его обнаружения. Если работник в течение 7 дней заявит возражение против такого удержания, то администрация обязана в 14-дневный срок перенести вопрос на рассмотрение в комиссию по трудовым спорам. Во многих случаях вопрос о давностных сроках взыскания ущерба в трудовом праве разрешен не до конца, поэтому по многим требованиям о возмещении материального ущерба применяются и трехгодичные давностные сроки. Для административной ответственности, как отмечалось, это не характерно. Она наступает в более сжатые сроки и в ряде случаев немедленно.

Таковы в общих чертах отличия административной ответственности от иных видов юридической ответственности по советскому праву.

ГЛАВА VI

ВИДЫ И МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

§ 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ КЛАССИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В советской юридической литературе общепринятым является рассмотрение административной ответственности как целостной правовой категории, единого института, без классификации ее на отдельные виды. Такое представление об административной ответственности имеет свое положительное значение. Оно позволяет в самом общем плане охарактеризовать сущность, выявить специфику административной ответственности и отграничить ее от иных форм юридической ответственности по советскому праву.

Однако административная ответственность вообще, без классификации ее на отдельные виды, существует лишь в качестве абстрактного научного понятия и самостоятельного правового значения иметь не может. Это обусловлено многими факторами правового характера, и в частности различным составом ее субъектов. К их числу относятся граждане, должностные лица, предприятия, учреждения и организации. Ответственность этих субъектов отличается специфическими особенностями правового регулирования. Это и служит основанием для классификации административной ответственности на отдельные виды.

Терминологическое обозначение «вид административной ответственности» введено в научный оборот А. Е. Луневым. Применяя такой термин, под видами административной ответственности он понимает различные административные взыскания[1]. В 1965 г., выступая с докладом во Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства,

[1] А. Е. Л у н е в. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961, стр. 54.

А. Е. Лунев говорил: «Следующий вопрос, который нам надо обсудить,— это вопрос о видах административной ответственности. У нас сейчас, в основном, действуют предупреждения, штрафы и, по решению судьи, исправительные работы»[2]. Следовательно, А. Е. Лунев отождествляет виды административной ответственности и виды административных взысканий.

По нашему мнению, это не совсем точно. Для того чтобы отнести то или иное понятие к отдельному виду, необходимо, чтобы обобщенные в нем явления (предметы) характеризовались специфическими для них признаками, которыми бы они и отличались, друг от друга в рамках общего родового понятия. Понятие административной ответственности вообще и является таким родовым понятием, существующим лишь в теоретическом плане. В практической же действительности административная ответственность как правовое явление возможна в виде ответственности или граждан, или должностных лиц, или юридических лиц. Каждый вид ответственности характеризуется сложностью содержания и специфическими особенностями. Вид административной ответственности — это тоже сложное правовое явление, обладающее целым комплексом признаков, среди которых меры взысканий играют не главную, а второстепенную роль.

Итак, административная ответственность существует лишь в виде ответственности отдельных ее субъектов — граждан, должностных лиц, юридических лиц и организаций. Ответственность этих субъектов в конечном счете образует понятие отдельного вида административной ответственности. Это находит свое отражение и в действующем законодательстве, которое всегда различает и объем, и основания, и особенности ответственности различных субъектов.

Тот факт, что административная ответственность существует в действительности в форме отдельных ее видов, обусловливает теоретическую необходимость ее классификации.

Классификация административной ответственности должна проводиться для нужд сугубо практических, в целях: а) правильного определения круга ее субъектов; б) правильного понимания особенностей оснований ее возникновения для различных

---

[2] А. Е. Л у н е в. О кодификации норм административного права в связи с совершенствованием законодательства об административной ответственности. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 5. М., 1965, стр. 25.

субъектов; в) четкого представления объема (в пределах, мере) ответственности ее субъектов; г) более четкого понимания особенностей правового регулирования административной ответственности различных ее субъектов и совершенствования в связи с этим соответствующих административно-правовых норм.

По нашему мнению, различные вида административной ответственности отграничиваются друг от друга по следующим классификационным признакам: 1) субъектам ответственности; 2) специфике нормативных и фактических оснований ответственности; 3) мерам ответственности. Эти признаки теснейшим образом связаны между собой, взаимодействуют и обусловливаются один другим, как причина и следствие.

Значение признака, акцентирующего внимание на различии в субъектах ответственности, в том, что им определяются особенности оснований возникновения ответственности конкретных видов, правового реагирования государства на факт правонарушения, а также соответствующих правоотношений, связанных с ответственностью тех или иных субъектов. Покажем на примере, как различие в субъектах ответственности существенно меняет ее специфику.

Так, например, общепризнано, что основанием привлечения к административной ответственности является состав административного проступка. Это правильно. Однако в зависимости от субъекта ответственности меняется конкретный характер этого противоправного деяния. Все зависит от того, в каком качестве мы рассматриваем виновного в данном нарушении — или это просто гражданин или же должностное лицо. Такое различие в субъектах ответственности очень важно. От решения этих вопросов практически зависит законность или, наоборот, незаконность осуществления ответственности, так как указанные субъекты, в частности, отвечают в различном объеме. Но дело не только в этом.

Граждане, как правило, не несут ответственности за действия, за которые привлекаются должностные лица. Они отвечают лишь за противоправные действия, не связанные с отправлением ими служебных обязанностей. Что же касается должностных лиц, то они привлекаются к административной ответственности лишь за совершение проступков в сфере их служебной деятельности. В данном случае объектом противоправного посягательства со стороны должностных лиц являются правила, надлежащее проведение которых в жизнь составляет их специаль-

ную служебную обязанность[3]. Более того, должностные лица не обязательно привлекаются собственно за свои действия. Чаще всего они несут ответственность за то, что, имея соответствующие полномочия, не обеспечили соблюдения этих правил другими, в частности подчиненными им по службе лицами.

В свою очередь, «субъектный» критерий (его можно и так назвать) определяется другим критерием, указывающим на различия в нормативных основаниях возникновения тех или иных видов административной ответственности. Иначе он может быть назван нормативным критерием.

Нормативный критерий связан с анализом совокупности правовых норм, составляющих основу правового регулирования отдельных видов административной ответственности, с показом их дифференцированного содержания применительно к ответственности различных субъектов. Это означает, что сами нормы института административной ответственности подразделяются на отдельные виды с таким расчетом, что предписания одних норм могут касаться только одних субъектов ответственности, например граждан, а других — только должностных лиц и т. д. Дифференцированность административно-правовых норм выражается и в том, что ими во многих случаях предусматриваются соответствующие различия и в фактических основаниях возникновения ответственности субъектов: одни субъекты могут отвечать не за все, а лишь за «специальные составы» правонарушений.

Так, например, как мы уже установили, административная ответственность должностных лиц возможна лишь в случае совершения ими проступков в сфере их служебной деятельности, т.е. за совершение «специальных» правонарушений. Но даже и в том случае, если эти нормы касаются регламентации одних и тех же оснований ответственности для различных субъектов, все равно они предусматривают дифференцированность в объеме ответственности, например, граждан по сравнению с должностными лицами: последние привлекаются к повышенному штрафу. Здесь также налицо определенная дифференциация административно-правовых норм.

На значении нормативного критерия следует остановиться более подробно. Он отражает объективно существующую диф-

---

[3] См.: И. А. Г а л а г а н. К вопросу о понятии и специфических признаках административной ответственности советских государственных служащих. В сб : «Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма». Воронеж, 1964, стр. 19—20.

ференциацию административноправовых норм. Этим обусловливается гибкость (строгая конкретизация) правового регулирования общественных отношений, связанных с административной ответственностью, а также индивидуализация административной ответственности в зависимости от различий ее субъектного состава.

В самом общем теоретическом плане основанием для такой дифференциации является присущее административному праву, как, впрочем, и любой другой отрасли права, деление его норм по видам субъектов права. Как полагает Г. И. Петров, «административноправовые нормы делятся соответственно делению субъектов права, на которых они распространяются: на органы управления (например, нормы, регулирующие порядок издания ими актов управления) или на их определенную часть (например, нормы, регулирующие наложение штрафов в административном порядке), на должностных лиц или их определенную часть, на всех граждан... или на их определенную часть...»[4]. По существу, аналогичное деление норм права производится и в рамках любого правового института, особенно такого сложного, как административная ответственность, который по своему объему, количественному составу норм можно сравнить с такой отраслью права, как уголовное право[5]. Институт административной ответственности представляет собой совокупность самых различных норм права: общих, специальных и исключительных, что также служит основанием для дифференциации возникающих на их основе общественных отношений.

К числу общих административноправовых норм относятся те нормы, которые распространяются на все отношения, связанные с административной ответственностью, на всех ее субъектов в одинаковой степени[6].

---

[4] Г. И. Петров. Советское административное право, часть Общая. Л., 1960, стр. 85.

[5] Б. Б. Хангельдыев, говоря о сложности административного права, замечает: «Административное право — это крупнейшая отрасль социалистического права. По числу правовых установлений с другими отраслями права можно сравнивать лишь его отдельные институты...» (Б. Б. Хангельдыев. Основы кодификации советского административного права. Автореф. докт. дисс. Свердловск, 1966, стр. 7—8).

[6] См., например: 1, 2, 3-ю и другие статьи Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», посвященные разграничению компетенции СССР и союзных республик в обла-

Специальные нормы в области административной ответственности весьма сложны и многообразны по своему назначению. Многие авторы особенность специальных норм видят в том, что они в отличие от общих регулируют не все, а только определенный вид отношений данного рода. Так, в качестве специальных норм гражданского права рассматриваются, например, нормы о купле-продаже, ибо они могут быть применены только к отношениям по купле-продаже[7], нормы Особых условий, регулирующих поставку продукции определенных видов[8]. В государственном праве к специальным относят, например, нормы, определяющие структуру и компетенцию Верховного Совета СССР.

При таком рассмотрении специальными являются все нормы, относящиеся к какому-либо одному (к каждому в отдельности) правовому институту. В. С. Основин, говоря о специальных нормах, пишет: «Нормы, составляющие институт основных прав и обязанностей граждан СССР, применимы только к отношениям, которые охватываются этим правовым институтом...»[9].

Такое представление о специальных нормах недостаточно для глубокого изучения специфики их регулятивного действия. Дело в том, что регулирование любого вида отношений данного рода осуществляется на основе различных с точки зрения их адресата норм, которые, в свою очередь, могут носить как общий, так и специальный характер. Убедительным в этом смысле является пример института административной ответственности. По отношению ко всему комплексу административноправовых норм нормы, связанные с регламентацией административной ответственности, относятся к специальным, ибо сфера их применения ограничена одной областью общественных отношений — отношений, связанных с административной ответственностью.

сти установления штрафов за отдельные правонарушения, статьи Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся и о порядке производства по делам об административных нарушениях в РСФСР, а также аналогичные им акты союзных республик, которыми регламентируются основные вопросы процесса по делам об административных проступках.

[7] См.: О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. Вопросы теории права. М., 1961, стр. 170.

[8] См.: С. С. Алексеев. Общая теория социалистического права, вып. 2. Свердловск, 1964, стр. 44.

[9] В. С. Основин. Нормы советского государственного права. М., 1963, стр. 51.

Но в то же время внутри самого института административной ответственности эти так называемые «специальные нормы» тоже подразделяются на общие нормы, относящиеся, как это было уже показано, ко всем субъектам административной ответственности, и нормы специальные, по-разному определяющие правовой режим и объем ответственности различных субъектов.

Очевидно, для отнесения тех или иных норм к специальным недостаточно ограничивать их регламентирующую роль лишь определенным видом общественных отношений данного рода, рамками целых правовых институтов. Это будет не совсем точно хотя и полезно для целей самой общей классификации норм отраслей права на отдельные институты. Нельзя согласиться с утверждением, что специальными нормами являются лишь те, которые относятся к целым правовым институтам. Специальными можно назвать и нормы, входящие как часть в соответствующие правовые институты[10] и рассчитанные на применение к отдельным группам субъектов.

Классификация норм, их дифференциация в зависимости от субъектного состава правоотношений, связанных с административной ответственностью, объективно присуща административному праву и последовательно проводится даже в рамках норм, имеющих значение «одинакового масштаба», т. е. одинаково предназначенных для применения к различным субъектам ответственности. И эта часть норм в своем конкретном применении дифференцируется в зависимости от правового положения субъектов, определяя, в частности, различный объем их ответственности.

Так, например, за нарушение одних и тех же правил и требований борьбы с сорными растениями должностные лица колхозов, совхозов, леспромхозов и т. д. могут быть подвергнуты штрафу в размере от 20 до 30 рублей, а граждане — колхозники, рабочие и служащие лишь в размере от 5 до 10 рублей[11].

В соответствии с действующим законодательством необходимо различать частичную и полную дифференциацию административноправовых норм об ответственности.

---

[10] См.: Б. К. Бегичев. Субъектная дифференциация правового регулирования в советском трудовом праве. «Сб. ученых трудов», вып. 2. Свердловск, 1964, стр. 170.

[11] См.: «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 12, ст. 155.

Частичная дифференциация норм необходима для того, чтобы установить неодинаковый объем ответственности различных по своему правовому положению субъектов за нарушение требований одних и тех же норм. Пример, связанный с такого рода дифференциацией, только что был приведен. В данном случае законодатель определяет различный объем ответственности тех или иных субъектов в пределах одних и тех же оснований — конкретных составов административных проступков. Такая дифференциация широко применяется в административном праве. Большинство административноправовых санкций в нормах об ответственности за те или иные правонарушения сформулированы таким образом, что в них указывается различный размер взысканий (главным образом, штрафа) для виновных граждан и должностных лиц.

Полная дифференциация норм об административной ответственности преследует иные задачи. Она связана с выделением из общей массы норм таких особых их групп, которые применяются лишь к отдельным субъектам. По сравнению с частичной, полная дифференциация является более глубокой и связана с определением различных фактических оснований ответственности для субъектов, с более подробной регламентацией особенностей субъективной и объективной сторон правонарушений в разных сферах государственного управления.

На основе полной дифференциации осуществляется формирование специальных норм об административной ответственности, относящихся к регламентации правового режима ответственности либо граждан, либо должностных лиц, либо предприятий, учреждений и организаций. Примером такого рода дифференциации являются нормы Указа Президиума Верховного Совета СССР от 27 марта 1965 г. «Об административной ответственности должностных лиц за расточительное расходование электрической и тепловой энергии»[12]. В самом наименовании этого Указа устанавливается ограниченная сфера его применения лишь к особым субъектам ответственности — должностным лицам. Более того, в ст. 3 этого Указа подчеркивается, что его нормы могут быть применены не к любым должностным лицам, круг которых весьма обширен, а лишь к строго определенным — руководителям предприятий, организаций и учреждений, главным инженерам, главным энергетикам и механикам, начальникам цехов и т. д.

[12] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1965, № 13, ст. 166.

При полной дифференциации норм достигается большая конкретизация в определении круга субъектов ответственности, чем при частичной дифференциации, при которой круг субъектов ответственности устанавливается в самой общей форме, в виде простого указания: граждане наказываются в таком-то объеме штрафа, а должностные лица (без строгого законодательного определения их круга) — в таком-то. В силу этого полная дифференциация норм более совершенна: она исключает возможность их произвольного толкования при определении круга субъектов ответственности. Это имеет немаловажное значение для практики.

Среди административноправовых норм об ответственности немало и таких, которые относятся к исключительным. Эти нормы устанавливают какие-либо изъятия из других норм и издаются в дополнение к ним[13]. Однако они не оказывают существенного влияния на классификацию административной ответственности.

Таким образом, нормативный критерий показывает, что классификация административной ответственности на отдельные виды объективно обусловливаемся дифференцированностью содержания административноправовых норм в зависимости от различий в правовом режиме ответственности тех субъектов, которым они адресуются.

Эта дифференциация, в конечном счете, определяет и особенности правоотношений, связанных с ответственностью, позволяя также осуществить их классификацию на отдельные виды. Такая взаимообусловленность соответствует общетеоретическому положению: «*нормы права образуют юридическую базу для правового регулирования, а отсюда и для правоотношений.* Без соответствующих юридических норм нет и правоотношений. Следовательно, в жизни могут возникать только правоотношения опре-

[13] См.: В. С. Основин. Указ. соч., стр. 52; С. С. Алексеев. Указ. соч., стр. 44. Приведем пример исключительной административноправовой нормы. Так, в ч. 2 ст. 17 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», в отличие от правила, сформулированного в ч. 1 этой же статьи, о бесспорном удержании суммы штрафа из заработка нарушителя, устанавливается исключение: если лицо, подвергнутое штрафу, не работает, то удержание штрафа производится судебным исполнителем путем обращения взыскания на имущество виновного.

деленных видов, — правоотношения, предусмотренные в нормах права»[14].

Отсюда и правоотношения, связанные с административной ответственностью, подразделяются на отдельные виды: отношения по реализации ответственности граждан, или должностных, или юридических лиц.

Виды административной ответственности различаются и спецификой мер, применяемых к виновным. Если граждане как субъекты подвергаются любым административным взысканиям, то должностные лица — только предупреждению и штрафу в повышенном размере. Последние в сфере исполнения своих служебных обязанностей объективно не могут совершать проступков, влекущих применение ареста, исправительных работ, лишения прав и конфискации. Такие взыскания на них налагаются лишь за проступки, совершенные ими вне службы, т. е. тогда, когда в административноправовых отношениях они выступают в качестве обычных граждан.

К юридическим (и им приравненным) лицам применяются такие меры, как штраф (возмещение ущерба), лишение прав и конфискация.

В связи с этим под классификацией административной ответственности следует понимать распределение, разграничение ее по отдельным видам, согласно сходству и различию между ними по субъектам, нормативным и фактическим основаниям и мерам ответственности с таким расчетом, что каждый ее вид относительно других занимает определенное, точно зафиксированное в праве место.

Перейдем к рассмотрению видов административной ответственности.

§ 2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГРАЖДАН

Административная ответственность граждан является наиболее распространенным видом административной ответственности и заключается в применении административноправовых санкций к виновным в совершении административных проступков гражданам СССР. Непосредственно к этому виду в качестве его составной части примыкает и ответственность других физических лиц — иностранцев, если они не пользуются правом дипломатического иммунитета, и лиц без гражданства.

[14] С. С. Алексеев. Указ. соч., стр. 54.

Административная ответственность граждан наступает за нарушение ими своих административноправовых обязанностей в отдельных сферах внешнего государственного управления[15].

Объектом их противоправных посягательств и являются общественные отношения, складывающиеся в этих сферах советского государственного управления. Административная ответственность в области охраны общественного порядка и общественной безопасности наступает, например, за совершение мелкого хулиганства[16], за нарушение правил административного надзора[17], порядка хранения и использования огнестрельного оружия[18], паспортного и пограничного режима, правил проживания, прописки и передвижения на территории СССР иностранцев и лиц без гражданства[19], правил пожарной безопасности[20], за приобретение, самогона и других спиртных напитков домашней выработки[21], за нарушение решений местных Советов депутатов трудящихся по вопросам охраны общественного порядка, предусматривающих административные санкции.

Административная ответственность, граждан за нарушение правил охраны порядка государственного управления наступает: за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника при исполнении ими обязанностей по охране общественного порядка[22], за нарушение правил воинского учета[23], законодательства о религиозных культах[24] и т. д.

---

[15] Весьма важным является предложение Д. А. Керимова о необходимости различать понятия внешнего и внутреннего управления. Это облегчает исследование не только специфики государственного управления как самостоятельного вида (формы) деятельности государства, но и проблемы объекта противоправной деятельности граждан в сфере административноправовых, управленческих отношений (см.: Д. А. Керимов. О предмете и содержании науки управления. «Правоведение», 1967, № 5, стр. 84—85).

[16] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 30, ст. 595.

[17] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1966, № 32, ст. 770.

[18] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1963, № 41, ст. 719.

[19] «Ведомости Верховного Совета СССР». 1962, № 39, ст. 402; «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 30, ст. 593.

[20] СП РСФСР, 1963, № 19, ст. 130.

[21] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1961, № 18, ст. 274.

[22] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1962, № 8, ст. 83; «Ведомости Верховного Совета СССР», 1962, № 14, ст. 148.

[23] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1967, № 42, ст. 552.

[24] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1966, № 12, ст. 219.

В административном порядке граждане подвергаются ответственности и за нарушение требований, установленных законами, указами, постановлениями правительства и решениями местных Советов депутатов трудящихся, касающихся охраны здоровья населения, санитарного состояния населенных мест. Круг противоправных посягательств в этой области может быть самым разнообразным. К ним относятся: нарушение требований санитарного и ветеринарного надзора[25], нарушение актов, изданных местными Советами депутатов трудящихся по вопросам санитарии.

В области транспорта и связи граждане как субъекты подвергаются административной ответственности за следующие нарушения: правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами[26], различных правил на железнодорожном, морское, воздушном транспорте[27] и речном флоте[28], безбилетный проезд в трамваях, троллейбусах и автобусах[29], нарушение правил охраны автомобильных дорог и дорожных сооружений[30], незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств[31], нарушения нормального действия телефонно-телеграфной связи, порчу линейных и кабельных сооружений[32], устройство и эксплуатацию радиоустановок без надлежащей регистрации[33] и т. д.

Многие общественные отношения в области охраны и укрепления социалистической собственности защищаются в административном порядке. Наиболее распространенными административными правонарушениями в этой сфере являются: мелкие хищения[34], непринятие мер борьбы с сорными растениями[35], потравы посевов и насаждений в колхозах и совхозах[36],

---

[25] СП СССР, 1963, № 20, ст. 199; «Ведомости Верховного Совета СССР», 1963, № 47, ст. 490.

[26] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1968, № 26, ст. 1009.

[27] СП СССР, 1963, № 1, ст. 6.

[28] СП РСФСР, 1963, № 11, ст. 75.

[29] «Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений правительства РСФСР», т. IV, стр. 252.

[30] СП РСФСР, 1959, № 5, ст. 56; 1964, № 2, ст. 17.

[31] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1960, № 13, ст. 177.

[32] СП РСФСР, 1963, № 16, ст. 110.

[33] СП СССР, 1939, № 54, ст. 493; СП СССР, 1962, № 1, ст. 10.

[34] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1965, № 4, ст. 83.

[35] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 12, ст. 155.

[36] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1955, № 1, ст. 4.

нарушения правил пользования жильем[37], приобретение на нетрудовые доходы домостроений и автомашин[38] и т. д.

К числу административных правонарушений, связанных с посягательствами на отношения, складывающиеся в области торговли, относятся: мелкая спекуляция[39], скупка, продажа и обмен в небольших размерах валюты и вещей у иностранцев[40], нарушение правил регистрации некооперированных кустарей и ремесленников[41], скармливание скоту и птице хлеба и других хлебопродуктов, скупленных в государственных и кооперативных магазинах[42]. К этой категории правонарушений относятся также и нарушения правил торговли на колхозных рынках, устанавливаемых местными Советами депутатов трудящихся.

В области охраны природы действуют многочисленные акты, нарушение требований которых образует состав административного проступка. Это — нарушение правил охоты[43], рыболовства и охраны рыбных запасов[44], охраны и использования водных ресурсов[45], уничтожение межевых знаков землепользования[46], нарушение различного рода актов с административной санкцией по вопросам охраны лесов, зеленых насаждений, природных источников и водных ресурсов, устанавливаемых органами государственной власти и управления и местными Советами депутатов трудящихся.

Таможенным кодексом СССР на граждан возлагается целый ряд обязанностей, несоблюдение которых образует состав административного проступка и является основанием для привлечения виновных к административной ответственности[47].

Мы привели наиболее общие, типичные группы административных правонарушений, дающие, однако, лишь приблизительное представление о тех конкретных составах, которые могут возникнуть в действительности. Таких составов в области

---

[37] СП РСФСР, 1962, № 20, ст. 102.

[38] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 30, ст. 464; 1963, № 39, ст. 699.

[39] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1957, № 1, ст. 5.

[40] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1970, № 13, ст. 108—109.

[41] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 22, ст. 299.

[42] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1963, № 18, ст. 317.

[43] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1963, № 41, ст. 718.

[44] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1964, № 14, ст. 158.

[45] СП РСФСР, 1963, № 5, ст. 28.

[46] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1970, № 20, ст. 165.

[47] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1964, № 20, ст. 242.

административно-хозяйственной насчитывается около 40, охраны общественного порядка и в сфере транспортных отношений — более 40, порядка управления — более 30 и т. д. В настоящее время, когда административное законодательство не кодифицировано, дать исчерпывающий перечень таких составов практически невозможно.

Вопрос о гражданах «как субъектах административной ответственности неразрывно связан с вопросом их дееспособности. По советскому праву под дееспособностью понимается признаваемая законом способность лица совершать действия, которые могут приводить к возникновению, изменению или прекращению правомочий или юридических обязанностей данного лица. Основным критерием, определяющим, кто обладает дееспособностью и кто ею не обладает, являются объективные данные о способности лица сознательно оценивать значение и последствия своих поступков (возраст, состояние здоровья).

Как уже отмечалось, к административной ответственности могут быть привлечены лишь виновные правонарушители. В понятие вины в качестве одного из важнейших элементов включается то, что характеризует дееспособность субъекта,— его способность сознательно оценивать значение и последствия своих поступков. Поэтому освещение вопроса о гражданах как субъектах ответственности должно основываться на учете неразрывной связи объективных и субъективных элементов или оснований ответственности и дееспособности лица. Способностью к ответственности обладают не все граждане СССР, а лишь дееспособные лица.

Понятие дееспособности при разрешении вопроса об ответственности лица неразрывно связано с понятием деликтоспособности, т. е. способности лица быть субъектом ответственности, подвергаться ее воздействию за совершенное им противоправное деяние. Дееспособность и деликтоспособность — это нетождественные понятия. Дееспособность вообще характеризует правовое положение лица с точки зрения наделения его правовой возможностью своим собственным поведением приобретать любые права и обязанности[48]. Полная дееспособность субъекта как гражданина в основном наступает с момента достижения им совершеннолетия. Его же деликтоспособность, т. е. способность быть участником отношений, связанных с ответственностью, как правило, наступает раньше его совершеннолетия, т.е.

[48] См.: «Теория государства и права». М., 1967, стр. 364.

раньше его полной дееспособности. Иначе говоря, деликтоспособность лица есть та часть его дееспособности, которая связана с его обязанностью быть субъектом ответственности за свои противоправные действия.

Основным содержанием деликтоопособности является вменяемость. Невменяемое — значит вообще неделиктоспособное и недееспособное лицо. Оно не может своими действиями создавать для себя соответствующие права и обязанности, отвечать за свои действия, нести ответственность. Оно объективно лишено возможности руководить своим поведением, сознательно избирать и направлять его. В силу этого невменяемое лицо лишено качеств субъекта правонарушения.

В науке советского права давно выработано понятие невменяемости. Оно закреплено в ст. 11 УК РСФСР, соответствующие положения должны быть предусмотрены и в Основах законодательства СССР и союзных республик об административной ответственности.

Невменяемость как важнейшая правовая категория, исключающая юридическую ответственность лица и его способность быть субъектом правоотношений, связанных с ответственностью, включает в объем своего содержания два критерия — юридический и медицинский. Первый из них характеризует такое психическое состояние лица, в силу которого оно вообще лишено возможности отдавать себе отчет в своих действиях, понимать, что оно делает, руководить своими поступками. Медицинский критерий указывает на болезненную природу невменяемости, на то, что человек стал невменяемым вследствие хронической душевной болезни, слабоумия, временного расстройства душевной деятельности или иного болезненного состояния.

Юридический и медицинский — это главные критерии, характеризующие природу невменяемости. Вместе с тем в науке права для более точной характеристики юридического (психологического) критерия прибегают к различению в его содержании еще интеллектуального — лицо не могло отдавать отчета в своих действиях — и волевого — не могло руководить ими — критериев. Интеллектуальный критерий означает, что лицо неспособно было отдавать себе отчета в своих действиях в момент их совершения[49]. Если же лицо осознает эти действия,

[49] См.: Н. С. Лейкина, Н. П. Грабовская. Субъект преступления, глава в кн.: «Курс советского уголовного права, часть Общая», т. 1. Л., 1969, стр. 374—375.

несмотря на душевную болезнь, то оно может быть признано вменяемым и подлежит ответственности. Волевой критерий невменяемости заключается в том, что человек неспособен руководить своими действиями, несмотря на то, что он осознает их неправомерность. Этот критерий характеризуется тем, что у человека вследствие определенного психического заболевания парализуется воля настолько, что он не может сдержаться от совершения противоправного поступка, хотя и сознает это.

Административная ответственность граждан, как и иные виды юридической ответственности физических лиц, основывается лишь на вменяемости лица. Однако в административном праве эта проблема не является такой острой, как, например, в уголовном. Здесь почти всегда предполагается, что субъект вменяем и, как правило, никогда не встает вопрос о проведении экспертизы на предмет; признания или непризнания субъекта вменяемым. При возникновении же каких-либо сомнений в психической полноценности лица необходимо каждый раз предпринимать меры к выяснению его вменяемости с тем, чтобы избежать нарушений законности.

Невменяемость — это психическая категория, которая, однако, в праве наполняется своим юридическим содержанием. Она означает, что человек полностью недееспособен и неделиктоспособен. Можно ли невменяемость, недееспособность (неделиктоспособность) связывать с наступлением определенного возраста? Д. Н. Бахрах, например, пишет: «С точки зрения административной ответственности, граждане, которым не исполнилось шестнадцати лет, полностью недееспособны»[50]. При таком выводе несовершеннолетние, поскольку они «полностью недееспособны», могут расцениваться и как невменяемые. Однако это неправильно. Советский закон исключает ответственность несовершеннолетних не потому, что они не отдают себе отчета в своих действиях и не могут ими руководить, а потому, что Советское государство исходит в данном случае из высоких принципов гуманизма[51], бережного отношения к человеку.

Полностью отрицать дееспособность несовершеннолетних (до 16 лет) было бы неправомерным с любых точек зрения, в том

---

[50] Д. Н. Б а х р а х. Субъект административной ответственности. «Уч. зап. Пермского гос. ун-та», 1968, № 173, стр. 145.

[51] См.: О. С. И о ф ф е. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955, стр. 62.

числе и с политической. Не следует забывать, что несовершеннолетним с 14-летнего возраста предоставлено право выбора — остаться или нет гражданином СССР, если его родители выходят из гражданства. Этим самым законодатель исходит из «мудрой уверенности в том, что человек в таком возрасте полностью отдает себе отчет в своих действиях, уже может трезво оценивать преимущества советского строя и государства, своего отечества с тем, чтобы остаться его гражданином по своему выбору, по своей воле.

Несовершеннолетние до 16-летнего возраста в административном праве, как и в других отраслях права, обладают определенной дееспособностью. Они наделяются правовой возможностью своими действиями порождать для себя определенные права и обязанности в процессе обучения, в трудовых отношениях (с 15-летнего возраста), кроме того, своими действиями они порождают соответствующие права и обязанности для родителей и лиц, их заменяющих, и в отношениях, связанных с ответственностью. Точнее признать, что несовершеннолетние до 16 лет вменяемы (если иное не установлено в определенном порядке), частично дееспособны, но не деликтоспособны в административноправовом смысле. Они не могут быть субъектами ответственности. Своими действиями они создают такие обязанности для родителей или лиц, их заменяющих (опекунов и т. д.).

Действующим административным законодательством вопрос о возрасте гражданина как субъекта ответственности, разрешен полностью. До недавнего времени он не был определен. Каждая республика разрешала его по-своему, в общесоюзных актах отсутствовали какие-либо указания. Согласно, например, ст. 47^2 Административного кодекса Украины, к административной ответственности за нарушение обязательных решений не могли быть привлечены только лица, не достигшие 12-летнего возраста. По законодательству Молдавской, Киргизской и некоторых других республик административная ответственность могла наступать с 14 лет[52].

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» и одноименными указами, принятыми в союзных республиках, установлен единый

[52] См.: В. А. В л а с о в. Новое законодательство об административных штрафах. М., 1963, стр. 62.

возраст, по достижении которого лицо может быть признано субъектом административного проступка. «Штраф может быть наложен лишь на лицо, — говорится в Указе от 21 июня 1961 г., — которому до совершения им административного проступка исполнилось 16 лет»[53]. Такой же возраст деликтоспособности установлен за совершение мелкого хулиганства и за другие правонарушения.

В большинстве случаев административная ответственность наступает с 16-летнего возраста. А какой предельный возраст, достижение которого исключало бы административную ответственность? Таких указаний в законе нет.

За некоторые проступки, однако, недостаточно достижения субъектом 16-летнего возраста, чтобы отвечать в административном порядке. В ряде случаев закон допускает изъятия из общего правила и устанавливает более высокий возраст и другие условия — состояние здоровья, трудоспособность и т. д., — необходимые для того, чтобы привлечь лицо к ответственности. Так, к ответственности за нарушение правил воинского учета могут быть привлечены лишь военнообязанные, правил паспортного режима — лишь те лица, которые обязаны иметь паспорт, независимо от их возраста и т. д.

В действующем административном законодательстве отчетливо обнаруживается тенденция возложения повышенной ответственности за воспитание несовершеннолетних детей на родителей и лиц, их заменяющих. Только этим и объясняется существование административноправовых норм, предусматривающих такую ответственность родителей и других лиц.

Комиссии по делам несовершеннолетних, например, могут за правонарушения несовершеннолетних налагать на родителей или лиц, их заменяющих, штраф в размере до 30 рублей и возлагать обязанность возмещения ущерба на сумму, не превышающую 20 рублей[54]. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство» за появление в общественных местах в пьяном виде подростков, не достигших 16-летнего возраста, начальником органа милиции на родителей или лиц, их заменяющих, налагается штраф в размере от 3 до 10 рублей. За мелкое хулиганство, учиненное подростками в возрасте от 14 до

---

[53] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1961, № 35, ст. 368.

[54] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1967, № 23, ст. 536.

16 лет, указанные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере от 10 до 30 рублей, налагаемому начальником органа милиции. При отсутствии самостоятельного заработка у лиц от 16 до 18 лет сумма штрафа и стоимость содержания под арестом за совершение мелкого хулиганства также взыскивается с родителей или лиц, их заменяющих[55].

В литературе правильно отмечается, что в данном случае родители и лица, их заменяющие, несут ответственность «за чужую вину»[56]. Однако, как полагает И. С. Самощенко, собственная вина родителей, не занимающихся или недостаточно уделяющих внимания воспитанию своих детей, «обусловила прямо или более отдаленно вредоносные действия их непосредственных «исполнителей»[57], т. е. воспитываемых ими детей. Поэтому здесь никаких исключений из принципа личной вины нет. Значит, и в данном случае родители виновны в том, что их дети стали на путь совершения противоправных действий[58]. Такое мнение представляется абсолютно правильным. Оно соответствует требованиям повышения ответственности родителей за воспитание подрастающего поколения.

Особенно нетерпимы факты, когда несовершеннолетние становятся на путь правонарушений под влиянием взрослых. В ряде союзных республик приняты акты, согласно которым взрослые, повинные в вовлечении несовершеннолетних в противоправную деятельность, подлежат административной ответственности за действия несовершеннолетних. В ст. 7 Указа Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 15 декабря 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», записано: «Если административный проступок совершен лицом, не достигшим 16-летнего возраста, под непосредственным влиянием или по указанию взрослых, либо в их интересах, то в таких случаях взрослые привлекаются к административной ответственности и к ним может быть применен штраф как к лицам, совершившим

---

[55] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 30, ст. 595.

[56] См.: В. А. В л а с о в. Субъекты административного проступка, глава в кн.: «Комментарий к законодательству о штрафах, налагаемых в административном порядке». М., 1968, стр. 60.

[57] И. С. С а м о щ е н к о. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963, стр. 136.

[58] См.: В. А. В л а с о в. Субъекты административного проступка, стр. 60.

проступок»[59]. Такое нововведение в законодательстве Украины является правильным и должно быть включено в Основы законодательства СССР и союзных республик об административной ответственности.

Помимо граждан СССР, в качестве субъектов административной ответственности могут быть иностранцы и лица без гражданства, вменяемые и достигшие определенного, как правило, совершеннолетнего возраста. До недавнего времени вопрос об их административной ответственности не затрагивался в законодательстве и потому решался на практике, в основном, по аналогии с законоположениями, установленными в уголовном праве.

В настоящее время проблема административной ответственности указанных субъектов частично решена. Согласно действующему законодательству, иностранцы и лица без гражданства, нарушившие правила проживания, прописки и передвижения на территории СССР, могут быть подвергнуты административной ответственности в виде штрафа органами милиции[60]. Злостное нарушение иностранцами и лицами без гражданства правил передвижения по территории СССР, то есть изменение места жительства, временный выезд с места жительства или посещение пунктов, не указанных в визах на въезд в СССР, уклонение от маршрута следования, указанного в проездных документах, без специального на то разрешения, если они были уже дважды подвергнуты административному взысканию за это нарушение, влечет для них уголовную ответственность, предусмотренную ст. 197 УК РСФСР[61].

Мы считаем, что и за совершение иных административных правонарушений иностранцы, не пользующиеся дипломатическим иммунитетом, и лица без гражданства должны нести ответственность на равных основаниях с гражданами СССР. В таком плане должен разрешаться этот вопрос и в проекте Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административной ответственности. Действительно, иностранцы, прибывшие в СССР, обязаны соблюдать все правила поведения, установленные Советским государством.

Одной из важных проблем административной ответственности граждан является проблема деликтоспособности военнослужащих

---

[59] «Ведомости Верховного Совета УССР», 1961, № 53, ст. 609.

[60] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 30, ст. 593.

[61] «Ведомости Верховного Совете СССР», 1966, № 30, ст. 592; «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1966, № 32, ст. 769.

и лиц рядового и начальствующего состава МВД СССР. Можно ли их рассматривать как субъектов такой ответственности?

Анализ действующего законодательства показывает, что этот вопрос не нашел еще окончательного разрешения. В Указе Президиума Верховного Совета от 21 июня 1961 г. (ст. 9) говорится, например, что за совершенные административные проступки названные лица должны нести ответственность в соответствии с дисциплинарными уставами. Речь идет о невозможности применения к ним административных штрафов. Но ведь меры административной ответственности не ограничиваются штрафом. Они предусматривают и арест, и исправительные работы, и конфискацию, и другие меры. Можно ли их применять за соответствующие правонарушения к указанным лицам? Можно ли этих лиц вообще относить к субъектам административного проступка?

Д. Н. Бахрах тщательно проанализировал этот вопрос и пришел к выводу, что военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава МВД являются субъектами административной ответственности на общих основаниях с гражданами[62].

В соответствии с приказом Министра обороны СССР от 30 октября 1957 г. начальники военных автотранспортных инспекций за грубые нарушения правил вождения и технического состояния машин вправе лишать военнослужащих шоферов прав на управление автотранспортом[63]. Указанные лица должны нести ответственность (закон не предусматривает исключений) за нарушение правил охоты, рыболовства — у них могут быть конфискованы незаконные орудия лова и т. д. По нашему мнению, военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава МВД должны быть признаны субъектами административной ответственности на общих основаниях с гражданами СССР, что и должно быть закреплено в будущем законодательстве. Установление административной ответственности для указанного круга лиц послужит делу укрепления воинской и иной служебной дисциплины и охраны правопорядка.

§ 3. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Прежде чем перейти к характеристике особенностей административной ответственности должностных лиц, необходимо

---

[62] См.: Д. Н. Б а х р а х. Субъект административной ответственности, стр. 150—151.

[63] См.: «Справочник госавтоинспектора», ч. 1. М., 1965, стр. 102.

сделать некоторые пояснения, в основном терминологического порядка.

В советской административноправовой литературе отсутствует единство в наименовании данного вида ответственности. В большинстве случаев, когда говорят об этом виде, подразумевают административную ответственность государственных служащих вообще. Так, С. С. Студеникин именовал эту ответственность как ответственность служащих[64], И. И. Евтихиев — служащих и должностных лиц[65], Г. И. Петров—должностных лиц[66], М. И. Еропкин, И. Н. Пахомов, Т. И. Козырева — государственных служащих[67], В. М. Манохин этот вид ответственности также именует ответственностью служащих[68].

Как видим, большинство авторов субъектами данного вида административной ответственности считают государственных служащих вообще. Однако известно, что состав государственных служащих неоднороден. Среди них, согласно наиболее распространенной классификации, в зависимости от различий в характере юридических полномочий и правовых последствий деятельности, выделяются такие группы, как представители власти, должностные лица, обслуживающий персонал и т. д. Поэтому наименование данного вида административной ответственности как ответственности государственных служащих вообще исключает возможность ответа на вопрос, какие же категории государственных служащих действительно могут быть субъектами этого вида ответственности.

Неясность в наименовании данного вида административной ответственности объясняется отсутствием в науке четких представлений о том, кто из государственных служащих обладает

---

[64] См.: С. С. Студеникин. Советская государственная служба, глава в учебнике: «Советское административное право». М., 1950, стр. 140.

[65] См.: И. И. Евтихиев. Государственная служба, глава в учебнике: «Административное право». М., 1946, стр. 58, 62.

[66] См.: Г. И. Петров. Советское административное право, часть Общая. Л., 1960, стр. 224—226.

[67] См.: М. И. Еропкин. Советская государственная служба, глава в учебнике: «Советское административное право». М., 1964, стр. 166—171; И. Н. Пахомов. Административноправовое регулирование государственной службы, глава в учебнике: «Административное право». М., 1968, стр. 188—189; Т. И. Козырева. Советская государственная служба, глава в учебнике: «Административное право». М., 1967, стр. 150.

[68] См.: В. М. Манохин. Советское административное право, часть Общая. Саратов, 1968, стр. 131.

административной деликтоспособностью, т. е. способностью отвечать за совершенные административные правонарушения в сфере исполнения своих служебных обязанностей.

Разрешение этого вопроса фактически связано с более общей проблемой — с всесторонним выяснением природы советской государственной службы, классификацией государственных служащих на отдельные виды, подробным анализом специфики их правового положения в зависимости от принадлежности к той или иной группе. Все эти вопросы нельзя считать окончательно решенными в науке, они требуют специального монографического исследования, что выходит за рамки настоящей работы. Поэтому здесь мы ограничимся замечаниями наиболее общего, принципиального характера.

Понятие административной деликтоспособности государственных служащих теснейшим образом связано с объемом их административной правосубъектности, которая, в свою очередь, обусловливается назначением советской государственной службы, спецификой общественных отношений, складывающихся в процессе ее осуществления.

Представляется, что назначение советской государственной службы в аппарате государства, его организациях, учреждениях, предприятиях и т. д. состоит в осуществлении тех государственных функций по руководству или управлению подчиненными звеньями или властно-полномочному представительству от имени того или иного органа (судья, прокурор), которые вытекают из компетенции последнего. Отсюда специфика государственно-служебных отношений заключается в основном в их организационно-властном, исполнительно-распорядительном характере. Они складываются в процессе осуществления государственными служащими своих правомочий и обязанностей. В связи с этим государственным служащим то или иное лицо может называться лишь постольку, поскольку оно связано по своей должности с осуществлением соответствующих властных полномочий управленческого или иного государственно-властного характера. Прав поэтому И. И. Евтихиев, полагающий, что «каждый служащий практически выполняет от имени государства и по его поручению соответствующие управленческие или иные функции государственного характера (например, судья, прокурор). В этом состоит значение государственной службы в решении задач коммунистического строительства»[69].

---

[69] И. И. Евтихиев. Советские государственные служащие, глава в учебнике: «Советское административное право, часть Общая». М., 1962, стр. 136.

По «нашему мнению, в наиболее обобщенном виде характерные признаки правового статуса советских государственных служащих в аппарате государства состоят: 1) в их наделении как необходимом условии деятельности государственно-властными полномочиями управленческого, оперативно-распорядительного или иного государственного характера; 2) в исполнении ими служебных обязанностей от имени и по поручению государства или органа, в котором они состоят на службе; 3) в исполнении ими только тех государственных функций и задач, которые присвоены тому органу, в аппарате которого они состоят на службе; 4) в исполнении служебных обязанностей в пределах и объеме их должностной компетенции; 5) в специфическом характере последствий их служебной деятельности, которая сопровождается возможностью возникновения, изменения или прекращения отношений государственно-служебного характера; 6) в особом режиме их дисциплинарной, административной или иной правовой ответственности.

В своей совокупности эти признаки определяют особый характер административной правосубъектности советских государственных служащих. Эта правосубъектность по своему объему является полной, а по характеру — активной, ибо ее носители всегда выступают как субъекты «власти», наделенные организационно-властными полномочиями и обязанностями. Из всей совокупности служащих, занятых в управленческом и ином аппарате, такой правосубъектностью обладают лишь представители власти и должностные лица. Они в полном государственно-правовом значении данного слова могут именоваться государственными служащими.

Все иные служащие, которых большинство, — специалисты (функциональные работники и т. д.), вспомогательный персонал — обладают ограниченной, пассивной административной правосубъектностью. По своему правовому статусу они являются субъектами подчинения и не состоят в государственнослужебных отношениях ни с органом, в котором работают, ни с другими органами и лицами. Выполняя свои трудовые обязанности, они не связаны с осуществлением управленческих функций, а также иных функций государственно-властного характера. Их действия, как правило, не влекут за собою юридически значимых последствий в сфере организационно-служебных отношений. Государственными служащими они могут именоваться лишь постольку, поскольку они заняты трудом в государственных учреждениях, предприятиях и организациях.

Ю. А. Тихомиров, характеризуя правовой статус этой группы служащих, пишет: «Остальная масса служащих — это не носители управления, в точном смысле этого слова, ибо не они принимают решения (специалисты, обслуживающие работники и т. д.). Их положение вообще схоже с положением лиц, занятых в производственной сфере»[70].

Различение служащих с активной и пассивной правосубъектностью имеет прямое отношение к выяснению вопроса, кто из них обладает административной деликтоспособностью в сфере исполнения ими своих служебных (трудовых) обязанностей[71]. Мы полагаем, что лица с ограниченной, пассивной правосубъектностью ею обладать не могут. Это объясняется тем, что неисполнение или ненадлежащее исполнение ими трудовых обязанностей не является административным проступком. В данном случае возможно лишь дисциплинарное правонарушение, но не административный проступок.

Административной деликтоспособностью могут обладать только лица с полной административной правосубъектностью. Однако и полная административная правосубъектность не всегда влечет за собою наделение лица административной деликтоспособностью. В соответствии с законом представители власти как таковые вообще не наделяются административной деликтоспособностью и не могут поэтому быть субъектами административной ответственности. В случае совершения ими административных правонарушений они отвечают либо как граждане, или же как должностные лица.

Так, за нарушение административноправовых обязанностей в сфере внешнего управления (правил охоты и т. д.) представители власти отвечают как граждане, наравне и в одинаковом объеме с ними. За административные нарушения в сфере внутреннеслужебных отношений они привлекаются к ответственности лишь в том случае, если являются должностными лицами. Они могут быть таковыми по отношению к подчиненному аппарату. Поэтому в принципе возможна административная ответ-

---

[70] Ю. А. Тихомиров. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968, стр. 45.

[71] Такое различение служащих с активной и пассивной административной правосубъектностью уже получило признание в литературе (см.: С. С. Алексеев. Указ. соч., стр. 78—79; Б. К. Бегичев. Особенности правового положения служащих как субъектов трудового права. «Сб. ученых трудов», вып. 4. Свердловск, 1964, стр. 160—162.

ственность прокурора, судьи (за содержание зданий суда, прокуратуры в пожароопасном состоянии и т. д.), но не как представителей власти, а как обычных должностных лиц.

Следовательно, ни представители власти, ни иные категории служащих, именуемые специалистами (функциональные работники и т. д.), ни обслуживающий персонал не являются субъектами административной ответственности за правонарушения в указанной сфере. Иное дело должностные лица, в круг служебных обязанностей которых может быть вменено и надлежащее исполнение, проведение в жизнь предписаний специальных административноправовых норм, обеспеченных санкциями. В таком случае они наделяются, и административной деликтоспособностью, а поэтому могут быть субъектами административной ответственности. При этом необходимо учесть, что объем их деликтоспособности не равен объему их административной правосубъектности, который может быть весьма широким. В административном порядке они отвечают за нарушения не любых вмененных им служебных обязанностей, а лишь тех, которые вытекают из содержания указанных норм и наполнение которых наряду с другими обязанностями составляет элемент их служебной компетенции. В связи с этим административная деликтоспособность должностных лиц по своему характеру является специальной, что обусловливает специфику оснований и всего содержания данного вида административной ответственности.

Таким образом, указанный вид административной ответственности неправомерно называть ответственностью государственных служащих вообще или ответственностью государственных служащих и должностных лиц. В связи с тем, что ее субъектами могут быть только должностные лица государственных (и общественных) предприятий, учреждений и организаций, ее и следует именовать административной ответственностью должностных лиц.

Определим основные черты административной ответственности должностных лиц.

Во-первых, характерной особенностью административной ответственности должностных лиц являются фактические основания ее возникновения. Административная ответственность должностных лиц наступает за нарушения ими своих административноправовых и в то же время трудовых обязанностей в сфере служебных внутреннеуправленческих отношений, которые одновременно затрагивают и отношения внешнего управления.

Должностные лица отвечают за нарушения правил, относящихся к их служебным обязанностям, а также и правил, устанавливаемых законами или актами государственного управлениями, в частности решениями сессий и исполкомов местных Советов депутатов трудящихся, одновременно распространяющимися не только на них, но и на всех граждан вообще. Соблюдение и выполнение этих обязательных правил связано с надлежащим осуществлением данным должностным лицом своих непосредственных служебных обязанностей. За нарушение других административноправовых обязанностей, не затрагивающих интересы их службы, они отвечают как граждане вообще, на общих основаниях.

Во-вторых, в основе административной ответственности должностных лиц лежит специфически сложный объект правонарушений — правоотношения по службе, трудовые правоотношения и отношения в сфере внешнего управления, которые в результате особого юридического факта — состава административного проступка — могут трансформироваться в административно-деликтные, охранительные правоотношения, в сфере которых должностное лицо и подвергается административной ответственности. Это и объясняет право соответствующих вышестоящих органов подвергнуть виновного дисциплинарному взысканию, а административных органов — мерам административной ответственности.

В-третьих, характерной особенностью состава административного проступка должностных лиц является то, что он образуется не столько из противоправного несоблюдения самим должностным лицом соответствующих правил — техники безопасности, пожарной безопасности, санитарно-гигиенических требований, обязанностей по экономному расходованию электроэнергии и т. д., сколько из нераспорядительности, ненадлежащего уровня руководства по внедрению этих правил в жизнь, по неуклонному соблюдению их другими, в частности подчиненными им лицами. Это существенно влияет на форму вины должностного лица в совершенном административном проступке. Она, как правило, выражается в форме неосторожности: небрежности или самонадеянности, но отнюдь не прямого умысла. При прямом умысле такое правонарушение является типичным преступлением, влекущим уголовную ответственность.

В-четвертых, характерной особенностью административной ответственности должностных лиц, в отличие от аналогичной

ответственности граждан, является особый объем их ответственности. Они в силу своего служебного положения подвергаются лишь предупреждению или штрафу в повышенном по сравнению с гражданами размере — до 50 рублей, а в случаях, предусмотренных законом, размер штрафа может быть увеличен до 100 рублей.

В-пятых, административной ответственности должностных лиц присущ определенный круг субъектов. Не все должностные лица могут быть субъектами ответственности, а только те, кому специально вменено в служебную обязанность надлежащее проведение соответствующих административноправовых предписаний в жизнь. Практически это можно установить в приказах по предприятию, учреждению, организации. Такой приказ и является, как правило, основанием возникновения соответствующей административной правосубъектности должностного лица, а в случае правонарушения — и его административной деликтоспособности. Должностное лицо может быть субъектом административной ответственности вплоть до того момента, пока приказом с него будут сняты названные административноправовые обязанности. Значит, только в промежутке времени — от приказа о назначении и до приказа о смещении с должности данное лицо может рассматриваться в качестве должностного, в качестве субъекта административного проступка в случае его совершения.

Законодательство в области административной ответственности должностных лиц нуждается в совершенствовании. Среди актуальных вопросов, связанных с его совершенствованием, наиболее важными, требующими первоочередного урегулирования, являются: четкое определение круга субъектов и оснований ответственности должностных лиц; сокращение круга органов, наделенных правом применения к должностным лицам мер административной ответственности, замена административной ответственности за некоторые деяния мерами дисциплинарного и общественного воздействия и, наоборот, установление строгой административной ответственности для тех должностных лиц, действиями которых предприятиям и учреждениям (в процессе ненадлежащего исполнения хозяйственных договоров и иных плановых заданий) причиняется материальный ущерб.

Необходимость законодательного определения круга субъектов ответственности объясняется тем, что в подавляющем большинстве случаев закон в этой части сформулирован в самой общей

форме. Это ослабляет не только его превентивное значение, но и борьбу за воспитание чувства ответственности у работников аппарата предприятий и учреждений, так как из содержания закона часто невозможно понять, какого круга должностных лиц касаются его предписания. В законе не содержится понятия должностного лица, не разрешены эти вопросы и в теории[72].

Круг должностных лиц как субъектов административной ответственности должен быть определен в законодательстве, касающемся не только предприятий и учреждений, но и общественных организаций. Например, перечень должностных лиц колхоза также необходимо было бы предусмотреть в законодательстве. Нельзя согласиться с тем, что «полностью определить круг должностных лиц отдельных колхозов заранее невозможно»[73]. В интересах укрепления социалистической законности в едином законодательном акте следует определить круг должностных лиц, могущих быть субъектами административной ответственности. В этом вопросе необходима полная ясность[74].

Кто может быть отнесен к должностным лицам колхозов, предприятий, учреждений? В литературе по колхозному праву высказано мнение, что ими должны быть те, кто «управляет людьми, совершает определенные распорядительные действия, влекущие за собой соответствующие юридические последствия»[75]. В науке административного и трудового права круг должностных лиц также ограничивается руководителями и начальствующим составом предприятий и учреждений, так или иначе связанными с управлением людьми[76].

---

[72] См.: И. А. Галаган. О совершенствовании правового регулирования административной ответственности должностных лиц предприятий. В сб.: «Правовые проблемы хозяйственной деятельности промышленных предприятий в новых условиях планирования и экономического стимулирования». Воронеж, 1967, стр. 42—44.

[73] И. Ф. Панкратов. Ответственность должностных лиц колхоза. М, 1959, стр. 23.

[74] См.: И. А. Галаган. Об административной ответственности колхозов и их должностных лиц. В сб.: «Новый примерный Устав сельхозартели и его роль н организационно-хозяйственном укреплении колхозов». Киев, 1967, стр. 48—50.

[75] И. В. Павлов. Правовые формы управления делами в колхозах. М., 1955, стр. 189.

[76] См.: И. И. Евтихиев. Советские государственные служащие, глава в учебнике: «Советское административное право, часть Общая». М., 1962, стр. 142; Н. Г. Александров. Трудовое правоотношение. М., 1948, стр. 209—216.

Спору нет, указанный круг субъектов действительно относится к должностным лицам. Однако для определения должностного лица колхоза, как и любого государственного органа — предприятия, учреждения, признак управления людьми недостаточен, ибо некоторые работники остаются должностными лицами, хотя в буквальном смысле людьми не управляют (инженер по технике безопасности, агроном и т. д.).

По нашему мнению, к должностным лицам относятся все те работники, которые в процессе своей деятельности от имени соответствующих предприятий, учреждений, и организаций (колхозов) осуществляют любые организационно-распорядительные функции, влекущие за собой соответствующие юридические последствия. При этом для отнесения тех или иных лиц к должностным не имеет значения, управляет ли оно или нет людьми, — чаще всего оно именно управляет. Для признания лица должностным в административноправовом смысле важно только то, что оно наделено соответствующими организационно-властными функциями. В ряде случаев оно отвечает не за уровень «управления людьми» вообще, а за то, что, располагая всеми организационно-распорядительными возможностями для проведения в жизнь требований соответствующих административноправовых норм, не обеспечило их выполнения и соблюдения.

Одной из серьезных теоретических и практических проблем является сокращение круга органов, наделенных правом привлечения должностных лиц к административной ответственности. Нередко за одно и то же нарушение штрафы могут налагаться органами и их представителями с различной компетенцией. На ненормальность такого положения в свое время указывалось в постановлении Совета Министров СССР от 9 августа 1955 г. «О расширении прав директоров предприятий». Однако до настоящего времени этот порядок еще сохраняется, что не способствует укреплению социалистической законности. Несмотря на всемерное расширение начал коллегиальности в сферах общественной и государственной жизни, административные штрафы на должностных лиц налагаются, как правило, единоличными решениями представителей различных органов. Необходимо ограничить их права в этой области за счет расширения прав административных комиссий местных Советов депутатов трудящихся.

Для повышения эффективности и совершенствования правового регулирования этого вида ответственности полезно было

бы издание, например, Положения об административной ответственности должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций (колхозов). В нем должен быть четко проведен функциональный принцип конструирования ответственности — в определении круга ее субъектов, состава проступка (нарушение каких организационно-распорядительных функций и отношений влечет ответственность и т. д.).

В действующем административном законодательстве нет систематизированного перечня составов административных проступков, за которые должностные лица подвергаются административной ответственности. Их приходится устанавливать на основе анализа норм, а они, в свою очередь, пока не систематизированы и содержатся в разного рода сборниках, инструкциях и т. д. На практике то или иное лицо вряд ли знает, в каких случаях, за что и каким органом оно может быть подвергнуто штрафу. Это нельзя признать правильным в любых отношениях. Единственный выход из создавшегося положения — кодификация, систематизация административно-правового материала.

Как уже отмечалось, нормы об административной ответственности могут быть дифференцированы полностью, т. е. предусматривать составы проступков и ответственность за их совершение или только должностных лиц или только граждан и частично — т. е. за одни и те же составы проступков, субъектами которых могут быть и граждане и должностные лица, предусматривать различный размер штрафа, налагаемого на этих субъектов. Первых норм значительно меньше, чем вторых. Поэтому целесообразно в обобщенном виде указать наиболее типичные административные проступки, за совершение которых виновные должностные лица подвергаются ответственности.

Административные правонарушения должностных лиц в основном ограничиваются сферой административно-хозяйственного управления. Это нарушения правил техники безопасности и охраны труда[77], правил и требований борьбы с сорными растениями[78], правил торговли[79], уклонение от участия в дорожных работах[80], нарушения правил безопасного ведения работ в отрас-

---

[77] СЗ СССР, 1929, № 4, ст. 31; «Ведомости Верховного Совета СССР», 1962, № 45, ст. 457.

[78] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 12, ст. 155.

[79] СП РСФСР, 1959, № 2, ст. 20; 1964, № 2, ст. 17.

[80] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1959, № 14, ст. 24.

лях промышленности и на объектах, подконтрольных Госгортехнадзору, правил охраны недр, ведения горных, взрывных, геологоразведочных работ[81], расточительное расходование электрической и тепловой энергии[82] и т. д. Должностные лица могут быть субъектами ответственности за нарушения различных санитарно-гигиенических правил и требований Ветеринарного устава СССР[83], правил пожарной безопасности[84], правил охоты, рыбной ловли, охраны водных ресурсов, земельного законодательства[85], правил безопасности движения и охраны порядка, имущества на гражданском воздушном флоте[86], таможенных правил[87], правил воинского учета[88] и т. д.

Таким образцом, административная ответственность должностных лиц относится к самостоятельному виду ответственности по советскому праву в целом.

§ 4. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Административная ответственность юридических (и иных) лиц — предприятий учреждений и организаций является самостоятельным видом ответственности по советскому праву. В науке вопрос о наличии такой ответственности продолжает оставаться спорным. Одни авторы — Е. В. Додин, Д. Н. Бахрах, В. И. Попова, В. М. Манохин[89], полагают, что она

---

[81] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1964, № 5, ст. 54.

[82] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1965, № 13, ст. 166.

[83] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1963, № 47, ст. 490; СП СССР, 1963, № 20, ст. 199.

[84] СП РСФСР, 1963, № 19, ст. 130.

[85] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1963, № 41, ст. 718; «Ведомости Верховного Совета СССР», 1964, № 14, ст. 158; СП РСФСР, 1963, № 5, ст. 28; «Ведомости Верховного Совета СССР», 1970, № 20, ст. 165.

[86] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1961, № 52, ст. 538; СП СССР, 1963, № 1, ст. 6.

[87] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1964, № 20, ст. 242.

[88] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1967, № 42, ст. 552.

[89] См.: Е. В. Додин. Субъект административного проступка. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 5. М., 1965, стр. 50—51; Д. Н. Бахрах. Административная ответственность. Пермь, 1966, стр. 35—36, 121—122, 125—127; В. И. Попова. Основные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 5. М., 1965, стр. 18; В. М. Манохин. Советское административное право, часть Общая. Саратов, 1968, стр. 194.

существует, другие же оспаривают ее наличие, ссылаясь на те положения указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» (ст. 6), которыми отменено наложение административных штрафов на учреждения, предприятия и организации. Таково мнение, например, В. А. Власова, считающего неосновательными утверждения о наличии административной ответственности юридических лиц. Он пишет: «Не может быть субъектом административного проступка юридическое лицо (предприятие, учреждение, учебное заведение, колхоз и т. д.)»[90].

Административная ответственность юридических лиц существует. Причем она не ограничивается применением к ним только штрафов. В соответствии с действующим законодательством к юридическим и иным лицам могут быть применены и другие меры административной ответственности — лишение прав и конфискация. Что же касается штрафов, то они, вопреки положениям общесоюзного Указа, продолжают применяться к юридическим и иным лицам. К ним относятся, например, штрафы (ущерб), налагаемые за потравы посевов, насаждений в колхозах и совхозах, за проезд по ним на средствах транспорта[91], за уклонение от участия в строительстве и ремонте автомобильных дорог[92], за нарушения правил сенокошения и пастьбы в лесах СССР[93].

В. А. Власов, решительно отвергая принадлежность этих штрафов (ущерба) к административной ответственности, относит их к материальной ответственности. Но какие для этого приводятся доказательства? Он пишет: «При внимательном ознакомлении с содержанием этого Указа (об ответственности за потраву. — И. Г.) нетрудно убедиться в том, что речь в нем идет о видах материальной, а не административной ответственности»[94]. И дальше В. А. Власов ссылается на то, что хотя в соответствии с данным Указом с виновных и удерживается

---

[90] См.: В. А. В л а с о в. Субъекты административного проступка, глава в кн.: «Комментарий к законодательству о штрафах, налагаемых в административном порядке». М., 1968, стр. 57.

[91] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1955, № 1, ст. 4.

[92] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1959, № 14, ст. 24.

[93] СП РСФСР, 1968, № 25, ст. 125.

[94] В. А. В л а с о в. Субъекты административного проступка, стр. 62—63.

штраф в твердых суммах, однако он «не является штрафом административным, а носит характер имущественной санкции, характерной для гражданскоправовых отношений»[95]. Такой вывод не соответствует теоретическим представлениям о видах юридической ответственности в зависимости от их принадлежности к отраслям права.

По нашему мнению, нельзя те штрафы, которые налагаются на виновных за потравы посевов и насаждений, относить к материальной ответственности, ибо последняя, как отмечалось, является самостоятельным видом юридической ответственности, присущим в основном трудовому праву. Точно так же нельзя указанные штрафы отождествлять с имущественными санкциями, характерными для гражданскоправовых отношений. То, что виновные в указанных нарушениях обязаны возместить материальный ущерб, еще не служит основанием для отнесения этой ответственности к материальной. Нельзя, например, относить ответственность за мелкое хулиганство к материальной, если с виновных взыскивается причиненный их действиями ущерб[96]. Точно так же нельзя относить к материальной и ответственность, применяемую комиссиями по делам несовершеннолетних, в соответствии с которой на родителей и лиц, их заменяющих, за противоправные действия подростков налагается штраф и взыскивается причиненный ущерб[97]. Это тоже административная ответственность.

Какие существуют основания для отнесения указанных штрафов (ущерба) к мерам административной ответственности? Во-первых, они налагаются в административном, бесспорном порядке и на основе норм административного права. Во-вторых, они применяются административными органами — исполкомами сельских, поселковых, городских Советов депутатов трудящихся на основе их решений (за потраву) или же исполкомом районного Совета (за уклонение от участия в дорожных работах). И лишь ущерб за самовольное сенокошение и другие нарушения в лесах СССР взыскивается судом. Но как назначается это взыскание? По существу, в бесспорном порядке, по твердым расценкам, которые суд не имеет права ни завысить, ни занизить — они уже заранее определены по таксе. Роль суда заключает-

---

[95] Там же, стр. 63.

[96] «Ведомости Верховного Совета СССР». 1966, № 30, ст. 595.

[97] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1967, № 23, ст. 536.

ся не в разрешении спора, которого здесь нет, а в придании юридической силы тем решениям, которые уже приняты органами лесоохраны.

Необходимо учесть и еще одно важное обстоятельство. Все эти взыскания за потравы, повреждение насаждений, уничтожение или повреждение лесных культур, молодняков естественного происхождения и самосева на площадях, предназначенных под лесовозобновление, уничтожение или повреждение сеянцев и саженцев в лесных питомниках и на плантациях, самовольное сенокошение и пастьба скота, самовольный сбор орехов и плодов на участках, на которых сбор допускается только по билетам (ордерам), носят не столько возместительный, сколько карательный, штрафной характер. Трудно согласиться с тем, что один гектар площади вне сенокосных и пастбищных угодий, стравленный пастьбой окота, действительно стоит 120 рублей, которые и подлежат взысканию, если учесть, что эти травы вообще не косятся и не убираются в лесах. Точно так же взыскание именно 4 рублей 60 копеек за каждый килограмм ореха фундука и лещины, собранных самовольно[98], нельзя объяснять их действительной стоимостью. В этих случаях преследуются цели не возмещения ущерба (в том понимании, которое характерно для материальной ответственности), а всемерной охраны лесов и иных природных богатств от хищнического повреждения и истребления.

Нельзя признать за довод, что штрафы за потраву, самовольную пастьбу скота, сенокошение и т. д. относятся к материальной ответственности на том основании, что ими возмещается причиненный ущерб. Действительно, в законе цели применения указанных штрафов или взысканий так и определяются. Но разве можно определить наличный и отдаленный ущерб, причиненный правонарушением в данном случае, чтобы «материально» возместить его полностью? Разве «материальные» цели преследуются государством при введении штрафа на колхозы, совхозы, предприятия, хозяйственные организации в размере 50 процентов сметной стоимости невыполненных работ по дорожному строительству и ремонту и штрафа в размере 50 рублей, налагаемого на их руководителей? Нет, конечно. Введением такого рода штрафов преследуются не материальные, а организационные цели улучшения содержания дорог, т. е. цели общегосударственного управления.

---

[98] СП РСФСР, 1968, № 25, ст. 125.

В-третьих, основанием отнесения указанных штрафов к административным является бесспорный порядок их исполнения. Так, за потравы штрафы с государственных, кооперативных и других общественных организаций взыскиваются по распоряжению исполнительного комитета Совета, принявшего решение об их наложении[99], а за уклонение от участия в дорожных работах — по решению (распоряжению) соответствующего исполкома районного, краевого, областного Совета депутатов трудящихся путем списания этих средств со счетов виновных организаций учреждениями Госбанка СССР.

Таким образом, административная ответственность юридических лиц — предприятий, учреждений, колхозов и т.д. существует реально, в том числе и в виде административного штрафа. Наряду со штрафами, к ним применяются и иные меры административной ответственности — лишение прав и конфискация.

Так, в случае злостного нарушения Правил и порядка пользования сенокосными и пастбищными угодьями лесхозы могут лишать пользователей права сенокошения или пастьбы скота на предоставленных участках[100]. За нарушение порядка ведения охоты государственные, кооперативные и общественные организации могут быть лишены права охоты в этих угодьях на срок до пяти лет[101]. У организации, нарушающей правила рыболовства, органами рыбоохраны может быть изъят рыбопромысловый билет, конфискованы незаконные орудия лова[102]. Следовательно, юридические и иные лица являются субъектами административной ответственности. Правомерно ли сохранение в административном праве этого института? В литературе высказано мнение о необходимости отказа от этого вида ответственности[103].

Мы полагаем, что решение этого вопроса должно соответствовать главному принципу юридической ответственности: ответственность за вину. Если повинны должностные лица в совершении проступка, то они и обязаны отвечать в административном порядке. Рабочие и служащие не должны ущемляться в своих правах на премии, надбавки из фондов, на которые обращается взыскание штрафов, в случае административной от-

---

[99] См.: «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1964, № 29, ст. 517.

[100] СП СССР, 1947, № 6, ст. 116.

[101] СП РСФСР, 1960, № 34, ст. 164.

[102] СП СССР, 1970, № 1, ст. 3; СП РСФСР, 1959, № 5, ст. 49.

[103] См.: А. Е. Л у н е в. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961, стр. 59.

ветственности юридического лица. Они не могут отвечать за нераспорядительность должностных лиц. Коллективная же ответственность юридических лиц, по существу, выливается в коллективную безответственность, что противоречит основным принципам юридической ответственности по советскому праву. Но там, где правонарушение связано с умышленной виной коллектива, например отлов рыболовецкой бригадой рыбы незаконными орудиями лова, ответственность должен нести весь коллектив, в том числе и в виде штрафных санкций. Только в таком случае административная ответственность может оказать свое воспитательное, превентивное воздействие.

Этот порядок следовало бы распространить и на гражданско-правовые формы ответственности, при которых юридические лица отвечают возмещением ущерба порой в сотнях тысяч рублей за нераспорядительность конкретных виновников — соответствующих должностных лиц (при несвоевременной выгрузке или погрузке вагонов, их простое и т. д.). Такая практика не отвечает интересам народного хозяйства, особенно в современных условиях планирования и экономического стимулирования, а поэтому не может быть признана правильной.

§ 5. МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Как уже было установлено, в административном праве характером мер ответственности обладают лишь административные взыскания. В своей совокупности они и образуют систему мер административной ответственности.

Меры административной ответственности, или административные взыскания, отличаются от иных мер административного принуждения — мер пресечения и административно-предупредительных мер — способом обеспечения правопорядка, нормативными различиями регламентации, целями, фактическими основаниями, правовыми последствиями и процессуальными особенностями их применения[104]. Меры административной ответственности отличаются стабильностью содержания и назначения. Все они применяются лишь к виновным в совершении административного проступка. Поэтому общей особенностью их является репрессивный, карательный характер. Основная функция этих мер — кара, наказание виновного в соверше-

[104] Вопрос об отличии мер административной ответственности от иных мер административного принуждения подробно излагается в § 2 главы II настоящей работы.

нии административного проступка в целях его исправления и перевоспитания, предупреждения новых правонарушений, а также охраны отношений, складывающихся в сфере советского государственного управления. Меры административной ответственности в своем применении всегда сопровождаются государственным и общественным осуждением и порицанием личности и деяния правонарушителя.

В связи с этим *под мерами административной ответственности понимаются те из мер административного принуждения, которые применяются уполномоченными на то органами и должностными лицами к виновным в совершении административных проступков в целях их кары, наказания, исправления и перевоспитания и которые в своем применении сопровождаются государственным и общественным осуждением и порицанием личности и деяния виновного.*

По своему характеру меры административной ответственности неоднородны. В рамках системной общности они отличаются друг от друга своими специфическими особенностями. Будучи примененными, они могут затрагивать различные сферы прав и интересов личности. Эта неоднородность административно-правовых мер ответственности обусловливает возможность их научной классификации в целях более глубокого познания сущности и специфики их принудительного воздействия на поведение правонарушителя.

По вопросу о «классификации мер административной ответственности в правовой литературе отсутствует какое-либо единство. О. М. Якуба, например, все меры административной ответственности подразделяет на три группы: неимущественные взыскания, носящие характер морального воздействия (предупреждение, общественное порицание); имущественные и денежные взыскания (штраф, конфискация); взыскания, обращенные на личность нарушителя (исправительные работы, административный арест, выселение, временное лишение профессиональных прав, звания, награды, отстранение от работы)[105]. Иначе говоря, О. М. Якуба в основу классификации мер административной ответственности кладет имущественный и личностный критерий.

---

[105] См.: О. М. Я к у б а. Административная ответственность по советскому праву в свете дальнейшего усиления охраны прав личности. Автореф. докт. дисс. Харьков, 1964, стр. 18.

А. П. Шергин избрал иной критерий. Все административные взыскания он разделяет на две большие группы в зависимости от того, связаны они или нет с исправительно-трудовым воздействием на правонарушителя. К группе взысканий, предполагающих такое воздействие, он относит исправительные работы, административный арест, выселение, а к иной группе — предупреждение, штраф, конфискацию, изъятие имущества, лишение специальных прав[106]. При этом А. П. Шергин считает, что характерной особенностью мер с обязательным исправительно-трудовым воздействием на правонарушителя является то, что «они применяются за проступки, по степени своей опасности примыкающие к преступлениям (мелкое хулиганство, ведение антиобщественного паразитического образа жизни и т.п.)»[107].

Классификации, предложенные О. М. Якубой и А. П. Шергиным, не дают всесторонней правовой характеристики тем или иным мерам административной ответственности, хотя в определенной степени они и полезны. Так, например, правильно, что штраф сопровождается определенным денежным взысканием. В этом его специфика. Однако таким же имущественным ущемлением в конечном счете сопровождается и арест, ибо за время содержания под арестом нарушителю, если он работал, заработная плата не выплачивается. Исправительные работы тоже сопровождаются таким ущемлением — с заработка виновного удерживается до 20 процентов.

Следовательно, при помощи «имущественного» критерия еще нельзя с достаточной точностью отграничить одни административные взыскания от других. Кроме того, имущественный критерий более пригоден для выяснения природы гражданско-правовых мер воздействия, имеющих, как правило, имущественное содержание.

Для отграничения одних мер административной ответственности от других недостаточен и критерий, основанный на том, связаны или нет те или иные меры с исправительно-трудовым воздействием на правонарушителя. Для административного права исправительно-трудовое воздействие на нарушителя не характерно, хотя оно и предусматривалось в ряде слу-

---

[106] См.: А. П. Ш е р г и н. Административные взыскания по советскому праву. Автореф. канд. дисс. М., 1969, стр. 12—13.

[107] Там же, стр. 13.

чаев — при выселении тунеядцев, применение которого сейчас отменено, аресте за мелкое хулиганство.

В настоящее время только исправительные работы, применяемые в двух случаях — за мелкое хулиганство и за неповиновение или оказание сопротивления работникам милиции или народным дружинникам при исполнении ими обязанностей по охране общественного порядка, связаны с исправительно-трудовым воздействием на правонарушителя. Что касается ареста, то он уже давно не сопровождается трудовым использованием виновных. Как предусмотрено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство», арестованные лишь «могут использоваться без оплаты труда на работах по уборке улиц, дворов, мест общественного пользования и на других физических работах»[108].

Такая формулировка названного законоположения носит рекомендательный характер и не устанавливает какой-либо обязанности для арестованных. Поэтому у А. П. Шергина не было оснований для утверждения, что арест сопровождается обязательным исправительно-трудовым воздействием на правонарушителей.

Неточен А. П. Шергин и в утверждении, что взыскания, связанные с таким воздействием, применяются за проступки, по степени своей опасности примыкающие к преступлениям. Но ведь и штраф, конфискация, изъятие имущества применяются тоже за проступки, тесно примыкающие к преступлениям,— мелкое хулиганство, мелкая спекуляция, приобретение на нетрудовые доходы домостроений и автомашин.

По нашему мнению, меры административной ответственности следует отличать друг от друга по следующим основным признакам: 1) способ и формы воздействия на правонарушителей; 2) место в системе административных взысканий; 3) степень тяжести правовых последствий применения мер; 4) процессуальный порядок применения и исполнения мер.

Все эти признаки или прямо предусматриваются содержанием соответствующих административноправовых норм или вытекают из него. Мы полагаем, что при помощи этих признаков можно наиболее полно осуществить задачу классификации мер административной ответственности.

---

[108] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 30, ст. 595.

Прежде чем приступить к классификации различных мер административной ответственности в соответствии с названными признаками, необходимо отметить, что как бы ни отличались эти меры, с какими бы правоограничениями виновных— материальными или иными — они ни были связаны, все они носят личностный характер, т. е. так или иначе направлены против личности правонарушителя в целях его кары, исправления и перевоспитания. Материальное или иное ущемление их интересов, связанное с применением этих мер, является лишь способом воздействия на личность правонарушителя.

Меры административной ответственности следует различать по способу и формам их воздействия на личность виновного. Они могут иметь чисто психологически характер, заключаться в вынесении предупреждения или общественного порицания[109]. Многие из мер административной ответственности отличаются тем, что они связаны с правоограничением или ущемлением виновного в его трудовых и иных правах и интересах. Такими последствиями, например, сопровождается лишение прав на управление транспортными средствами, прав охоты и рыболовства, землепользования.

Меры административной ответственности могут быть сопряжены и с имущественными лишениями виновного — изъятие домовладения и автомобиля, приобретенных на нетрудовые доходы, конфискация незаконных орудий лова и охоты, предметов мелкой спекуляции, а также всех иных предметов, пользование, пересылка, хранение которых воспрещены законом. Применение штрафа или исправительных работ также сопровождается имущественным лишением виновного.

---

[109] Общественное порицание в качестве меры административной ответственности наряду с предупреждением введено законодательством Украинской, Узбекской и Казахской республик. Причем вопрос о его сущности и порядке применения не разрешен (см.: В. А. Власов. Новое законодательство об административных штрафах. М., 1963, стр. 95). В РСФСР эта мера предусмотрена лишь в Положениях о комиссиях по делам несовершеннолетних и о товарищеских судах. Мы считаем, что решение вопроса об этой мере в РСФСР более правильно: общественное порицание по своему наименованию и характеру приемлемо лишь для коллегиальных общественных органов (товарищеских судов и т. п.), которые действительно могут порицать от имени общественности, но не для органов административных, которые выступают от имени государства. Поэтому данную меру нецелесообразно предусматривать в будущих Основах и Кодексах об административной ответственности.

И, наконец, посредством некоторых мер административной ответственности может наказываться определенное физическое воздействие на виновного, связанное с ограничением его свободы — арест за мелкое хулиганство, мелкую спекуляцию и т.д. Иначе говоря, каждая из мер административной ответственности отличается спецификой своего принудительного воздействия на те или иные интересы и права личности виновного. Учет этой, специфики важен для выяснения объективных свойств конкретной меры административной ответственности.

Меры административной ответственности различаются между собой и по месту в системе административных взысканий. По этому признаку они подразделяются на основные и дополнительные.

Большинство административноправовых мер ответственности применяется в качестве самостоятельных, единственных или основных мер воздействия. К ним относятся предупреждение, штраф, арест, исправительные работы, изъятие домостроений и автомашин, приобретенных на нетрудовые доходы. В случае необходимости усиления ответственности за отдельные наиболее опасные проступки закон допускает применение наряду с основными и дополнительных мер. К числу последних относится прежде всего конфискация. Она широко применяется в сочетании со штрафом или арестом — за мелкую спекуляцию, нарушения законов об охране природы, незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств и другие нарушения. В данном случае наряду с применением ареста или штрафа у виновного конфискуются определенные предметы.

В качестве дополнительных мер административной ответственности за отдельные нарушения применяется также и лишение специальных прав и преимуществ. Так, лица, допустившие хулиганские действия, наряду с привлечением их к административной ответственности в виде ареста или штрафа, администрацией предприятий, учреждений и организаций по согласованию с местными комитетами профсоюзов могут полностью или частично лишаться премий на производстве, льготных путевок в санатории или дома отдыха; им может быть перенесена очередь на получение жилплощади. За злостное невыполнение требований по борьбе с сорняками виновные помимо наложения на них штрафа могут быть лишены прав землепользования.

Сочетанием основных и дополнительных мер административной ответственности усиливается карательное и воспитательное воздействие на личность, правонарушителя.

Меры административной ответственности отличаются друг от друга и степенью тяжести правовых последствий. Так, например, предупреждение менее тяжко, чем штраф, не говоря уже об аресте или лишении прав, которые по своим объективным свойствам сопровождаются большими правоограничениями виновных.

Однако на степень тяжести правоограничения виновного влияет не только различие в объективном характере самих мер. В законом предусмотренных случаях применение обычного штрафа или даже предупреждения за отдельные правонарушения — мелкое хулиганство, нарушение требований административного надзора, паспортного режима и другие деяния может служить обстоятельством, влекущим за собою повышенную административную, а иногда и уголовную ответственность виновных, если ими в течение года будет повторно совершено аналогичное деяние. Следовательно, на степень тяжести правоограничения влияет и характер административного проступка и повторность его совершения.

Меры административной ответственности отличаются друг от друга и процессуальным порядком их применения и исполнения. О. М. Якуба правильно замечает: «Различные виды производства вытекают также из различных категорий административных дел, определяемых характером административных правонарушений (нарушение общественного порядка, мелкая спекуляция, нарушение противопожарных правил и т. д.). Классификация административного производства связана, наконец, с самим характером налагаемого административного взыскания (административный арест, штраф, конфискация и др.)»[110].

Различие в процессуальном порядке применения и исполнения административных взысканий в основном обусловлено тем, какими — административными или судебными органами они налагаются и осуществляются. Так, применение конфискации в административном порядке обязательно предполагает составление особого акта, в котором указываются законные основания ее применения, должность, имя и фамилия лица, производящего, конфискацию, точная опись конфискуемого имущества и т. д.[111]. При конфискации же имущества судебными органами такой акт не составляется — об этом лишь

[110] О. М. Якуба. Указ. соч., стр. 27.
[111] СУ РСФСР, 1927, № 38, ст. 248.

указывается в решении, например, судьи одновременно с применением к виновному штрафа или ареста.

На порядок применения и исполнения мер административной ответственности даже органами одной и той же системы — административными или судебными — влияет и то, каким конкретно органом данные меры применяются. Поэтому, например, процедура Применения и исполнения штрафа, налагаемого на месте совершения проступка, отличается от порядка применения и исполнения штрафа в административных комиссиях. В первом случае штраф налагается и исполняется немедленно по мере обнаружения виновного, тогда как административными комиссиями он может быть применен не позже месяца со дня совершения проступка, а исполнен не позднее трех месяцев с момента его наложения.

Существенно обличается процедура производства по административным делам, особенно порядок исполнения взысканий в зависимости от характера самих мер — арест, например, исполняется в ином порядке, чем штраф или лишение прав и т.д.

Таковы, по нашему мнению, основные признаки, которые можно положить в основу классификации мер административной ответственности. Конечно, и эта классификация, как и любая иная, будет условной, ибо отличительные грани между административными взысканиями не всегда четко выражены. Тем не менее такая классификация более полно характеризует сущность мер административной ответственности, сложность их правового регулирования.

Обратимся к анализу отдельных взысканий, входящих в систему мер административной ответственности. В настоящее время о системе мер административной ответственности можно вести речь только в теоретическом плане, так как единого закона, в котором содержался бы исчерпывающий их перечень, пока не издано. Эти меры разобщены по актам, принятым и изданным различными органами государственной власти и управления, и остаются несогласованными между собой по срокам и процедуре применения и исполнения, что осложняет их изучение и реализацию на практике. Несомненно, после принятия Основ законодательства СССР и союзных республик и республиканских Кодексов об административной ответственности этот пробел в законодательстве будет устранен.

К мерам административной ответственности относятся:

1. Предупреждение. Это самостоятельная мера административной ответственности, применяемая административ-

ными комиссиями и другими органами и должностными лицами. В соответствии с действующим законодательством она может широко использоваться вместо наложения штрафа, что повышает ее воспитательное значение. Однако свою роль предупреждение может выполнить только в том случае, если оно применяется не заочно, как это иногда бывает в практике административных комиссий, а в присутствии нарушителя.

В правовой литературе отсутствует единство в оценке природы данной меры. В. М. Манохин, например, предупреждение вообще не считает административным изысканием[112]. Вряд ли это правильно, так как предупреждение — это не только устное замечание соответствующего органа или должностного лица о необходимости прекращения или недопущения неправомерного поведения. Оно может носить и характер административной кары, наказания, когда официально фиксируется в постановлениях административных комиссий либо иных органов и должностных лиц[113].

Для надлежащей правовой оценки этой меры важно учесть и то, что во многих случаях ее применение серьезнейшим образом отягчает положение виновного при совершении им повторного в течение года административного проступка — он привлекается к повышенному штрафу, а иногда и к уголовной ответственности[114].

Формы предупреждения в административном праве различны. Это могут быть, например, и проколы в талонах к правам водителя за нарушение им правил уличного движения, которые производятся работниками Государственной автомобильной инспекции.

Значение мер предупреждения особенно возрастает в современный период в связи с наметившейся в советском законодательстве тенденцией к дальнейшему ограничению сферы применения административных штрафов и иных мер административного принуждения. Целесообразно поэтому предусмотреть в законодательстве право соответствующих органов и должност-

---

[112] См.: В. М. Манохин. Советское административное право, стр. 207.

[113] Устное предупреждение, как полагает М. И. Еропкин, нельзя считать взысканием (см.: М. И. Еропкин. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965, стр. 123).

[114] См.: Н. Столяр. Рецензия на брошюру В. Шагурина «Административная ответственность граждан». «Социалистическая законность», 1967, № 8, стр. 94.

ных лиц на более широкое применение мер предупреждения не только вместо штрафа, но и вместо ареста и других административных взысканий. Такое право должно быть официально зафиксировано в соответствующих актах об административной ответственности.

2. Штраф. Административный штраф — это мера денежного взыскания, состоящая в том, что с виновного удерживается определенная сумма денег. Однако это не означает, что применением штрафа преследуется цель ущемления имущественных, материальных интересов нарушителя, хотя оно и сопровождается такого рода ущемлением. В основе применения этой меры, как и других мер административной ответственности, лежат иные цели — повлиять на саму личность правонарушителя в интересах его исправления и перевоспитания. Денежное взыскание в данном случае является лишь способом такого воздействия. Штраф применяется как основная мера, так и в соединении с конфискацией. Например, народным судьей за совершение мелкой спекуляции одновременно с наложением штрафа конфискуются и предметы мелкой спекуляции.

Административный штраф налагается уполномоченными на то органами и должностными лицами только в случаях и пределах, прямо предусмотренных законодательством, если меры общественного воздействия и воспитания признаны недостаточными. Штраф — наиболее распространенная мера административной ответственности. В настоящее время сфера применения административных штрафов постепенно сужается. Указам Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» значительно сокращен круг органов и должностных лиц, наделенных правом на их применение, а также снижен размер штрафов.

В соответствии с действующим законодательством размер штрафа, налагаемого на граждан, не может превышать 10 рублей, а на должностных лиц — 50 рублей. Лишь в случае необходимости повышения ответственности за отдельные особо опасные проступки законами СССР и союзных республик, а также указами Президиумов Верховных Советов СССР и союзных республик может быть установлен повышенный размер штрафа: на граждан — до 50 рублей, а на должностных лиц — до 100 рублей[115].

---

[115] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1961, № 35, ст. 368.

Как правило, в актах, предусматривающих право наложения штрафов, их размер указывается в относительно-определенной форме: низший и высший размеры штрафа. Однако в целях усиления борьбы с особо злостными проступками законодатель может определять объем штрафа в повышенном, кратном размере, иногда даже выше того предела, который определен общесоюзными правовыми актами.

Так, по законодательству РСФСР за незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств виновные в первый раз могут быть подвергнуты штрафу в размере 50 рублей с конфискацией используемой радиоаппаратуры, а при повторном нарушении — уже в трехкратном размере[116].

В двукратном размере применяются штрафы к лицам, злостно нарушающим требования по борьбе с сорными растениями[117]. Каждый случай применения штрафа в кратном размере в законе оговаривается особо. Наложение штрафов в повышенных размерах возможно лишь после определенной процедуры рассмотрения дела об административном проступке.

На месте совершения проступка штрафы взыскиваются в значительно меньших размерах. По законодательству РСФСР сумма такого штрафа не может превышать более одного рубля[118].

В подавляющем большинстве случаев штраф может быть наложен на виновного не позднее месячного срока со дня совершения проступка. Такие сроки установлены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» и должны учитываться любыми органами и должностными лицами, осуществляющими административную юрисдикцию.

Действующим законодательством вопрос о порядке обжалования решений о наложении административных штрафов разрешен следующим образом. Граждане, а также должностные лица, подвергнутые штрафу административными органами, вправе обжаловать постановления о наложении штрафа в районный (городской) народный суд по месту своего жительства в 10-дневный срок со дня вручения постановления. Подача жалобы в этот срок приостанавливает взыскание штрафа. При поступлении жалобы судья извещает об этом орган или должностное

---

[116] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1960, № 13, ст. 177.
[117] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 12, ст. 155.
[118] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 9, ст. 121.

лицо, которыми штраф применен, и истребует материалы, на основании которых наложен штраф. Жалобы рассматриваются народным судом в 10-дневный срок с участием заявителя, а в необходимых случаях и представителя органа или должностного лица, наложившего штраф. Однако их неявна в суд без уважительных причин не является препятствием к рассмотрению дела.

Суд вправе отменить наложение штрафа, если он применен незаконно, снизить его размер, если он завышен, отказать в удовлетворении жалобы, если действия органа или должностного лица были законными, т. е. суд по существу проверяет законность наложения штрафа.

Решения подавляющего большинства административных органов и их должностных лиц о наложении штрафа могут быть обжалованы в суд. Лишь Воздушный кодекс СССР и Таможенный кодекс СССР предусматривают возможность обжалования постановлений о применении штрафов или в суд, или по административной линии.

Решения народных судей о наложении штрафов за совершение административных проступков (мелкое хулиганство и т.д.) обжалованию не подлежат и являются окончательными. Представляется, что в Основах законодательства СССР и союзных республик и республиканских Кодексах об административной ответственности необходимо предусмотреть право граждан на обжалование любых мер административной ответственности, в том числе и тех, которые применяются народными судьями и судами. Установление такого порядка явится свидетельством дальнейшего усиления гарантий охраны прав личности и послужит делу укрепления социалистической законности.

Порядок исполнения решений о наложении административных штрафов следующий. Наиболее распространенным способом исполнения штрафа является его добровольная уплата нарушителем. Последнему предоставляется 15-дневный срок (со дня вручения постановления о наложении штрафа) для уплаты штрафа в, учреждение Государственного банка. Если нарушитель уплатит штраф и представит об этом квитанцию органу, которым он наложен, то постановление о штрафе считается исполненным. Если же он не выполнил добровольно этой обязанности, то штраф взыскивается в принудительном порядке. При этом, если нарушитель работает, постановление о штрафе направляется органом или должностным лицом, которым он наложен, по месту работы виновного для удержания суммы

штрафа из его заработка. Само удержание штрафа производится бухгалтерией. При этом установлено, что штраф должен быть взыскан не позднее трехмесячного срока со дня его наложения. Если в течение этого срока штраф не удержан, решение о его наложении дальнейшему исполнению не подлежит.

Таким образом, решения о применении штрафа, принятые административными органами и их должностными лицами, ими же и исполняются: они сами направляют свои решения (обладающие силой исполнительных документов) по месту работы нарушителя для принудительного удержания суммы штрафа и сами же контролируют исполнение этих решений.

Постановления о штрафах в отношении неработающих нарушителей, принятые административными органами, а также аналогичные постановления народных судей, не выполненные нарушителем в установленный срок, исполняются по правилам ГПК РСФСР. Причем решения народных судей должны быть исполнены в более сжатые сроки, чем постановления административных органов, — в трехдневный срок со дня наложения штрафа (за мелкое хулиганство, оказание неповиновения или сопротивления работникам милиции или народным дружинникам) или же немедленно (за мелкую спекуляцию, незаконное изготовление или использование радиопередающих устройств). Если в течение этих сроков штраф не будет уплачен добровольно, он также должен быть взыскан в указанном бесспорном порядке не позднее трехмесячного срока со дня его наложения.

Административный штраф — весьма действенная мера борьбы с правонарушителями. В целях повышения ее эффективности и неотвратимости в случае применения к виновным в законодательстве следует предусмотреть гарантии ее обеспечения. На практике же иногда работники бухгалтерий не взыскивают штрафы на основе постановлений административных органов. Встречаются и такие случаи, когда руководители предприятий или организаций при наложении на них штрафа вообще запрещают работникам бухгалтерий его удерживать. Для борьбы с такого рода бюрократическими извращениями необходимо предусмотреть строгие меры ответственности.

3. Исправительные работы. Эта мера административной ответственности применяется в двух случаях — за совершение мелкого хулиганства и злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника. В первом случае исправительные рабо-

ты могут быть определены на срок от одного до двух месяцев[119], а во втором — до одного месяца[120]. При этом с виновного удерживается определенная денежная сумма в доход государства (до 20 % заработной платы). К нетрудоспособным, инвалидам 1-й и 2-й групп, а также к беременным женщинам и женщинам, имеющим детей до 8-летнего возраста, когда в семье нет другого лица, способного ухаживать за ребенком, исправительные работы не применяются.

Исправительные работы являются одной из серьезных мер административной ответственности и влекут помимо указанных ограничений перерыв в стаже работы — время исправительных работ не засчитывается в трудовой стаж, а также и в срок, дающий право на отпуск, получение пенсий и других льгот, предусмотренных законодательствам Союза ССР и союзных республик.

В связи с этим в литературе высказывались суждения о необходимости исключения данной меры из перечня мер административной ответственности. При этом выдвигались различные доводы. М. К. Аниянц, например, утверждал, что она «почти не применяется»[121], а Е. Н. Тагунов, наоборот, считал, что административные комиссии увлекаются применением исправительных работ[122]. Но основным аргументом этих авторов против отнесения исправительных работ к мерам административной ответственности было то, что по тяжести своих последствий эта мера несоизмерима с другими административными взысканиями. Такого же .мнения придерживается и О. М. Якуба. Кроме того, она полагает, что применение исправительных работ в административном праве на короткий срок не оказывает должного воспитательного воздействия, так как *«принуждение к труду имеет смысл лишь в условиях лишения свободы, когда такой труд приобретает значение основного элемента перевоспитания»*[123].

По нашему мнению, приведенные доводы неубедительны. Устанавливая эту меру, законодатель не ставит цели при-

---

[119] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 30, ст. 595.

[120] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1962, № 8, ст. 83.

[121] М. К. Аниянц. К вопросу об изменении законодательства об административной ответственности. «Советское государство и право», 1958, № 8, стр. 119.

[122] См.: Е. Н. Тагунов. К вопросу о кодификации советского административного права. «Советское государство и право», 1958, № 5, стр. 135.

[123] О. М. Якуба. Указ. соч., стр. 20.

нуждения к труду правонарушителя (он и так, как правило, работает). Смысл ее в другом: не отрывая человека от работы, подвергнуть его наказанию за совершенное правонарушение. И несомненно, такое наказание, исполняемое по месту работы, в коллективе, под контролем общественных организаций и в условиях общественной гласности имеет наибольший воспитательный эффект. Исправительные работы применяются исключительно народными судьями.

Исправительные работы как меру административной ответственности нельзя смешивать с принудительным привлечением к труду по решению исполнительных комитетов районных, городских Советов депутатов трудящихся, которое применяется в отношении лиц, уклоняющихся от общественно полезного труда и ведущих антиобщественный паразитический образ жизни. В настоящее время применение этой меры регулируется Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 февраля 1970 г. «Отнесении изменений в Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 мая 1961 года «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни»[124].

В соответствии с этим Указом тунеядствующие элементы подлежат предварительному приводу в органы милиции для официального предостережения о недопустимости паразитического существования и необходимости трудоустройства в 15-дневный срок. Если указанные лица не трудоустроились после сделанного им предостережения, то они по решению исполкомов привлекаются к общественно полезному труду на предприятиях, стройках, расположенных в районе их постоянного жительства или в других местностях в пределах данной области, края, автономной республики. Администрация и общественные организации предприятий и строек, куда направлены на работу лица, уклоняющиеся от общественно полезного труда, обязаны обеспечить их трудовое устройство, проводить с ними воспитательную работу, принимать меры к закреплению их в производственных коллективах.

В случае злостного уклонения лица, ведущего антиобщественный образ жизни, от выполнения решения исполкома о трудоустройстве и прекращении паразитического существования администрация предприятия или стройки обязана сообщить об

[124] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1970, № 14, ст. 255.

этом в 5-дневный срок в органы внутренних дел для решения вопроса о привлечении такого лица к уголовной ответственности по ст. 209[1] УК РСФСР. Аналогичного рода акты по этим вопросам приняты и в других союзных республиках.

По своим объективным свойствам принудительное привлечение к труду напоминает меры административной ответственности, так как оно применяется к виновным в невыполнении важнейшей конституционной обязанности — честно трудиться. Однако эта мера не может рассматриваться как мера административной ответственности, ибо нельзя считать ответственностью, наказанием приобщение человека к честной трудовой жизни. Скорее всего, она относится к мерам административного пресечения, ибо ее применением преследуется единственная цель — пресечь паразитическое существование лица, вернуть его на путь общественно полезной деятельности.

Постановления народных судей о применении исправительных работ обжалованию не подлежат и направляются на исполнение не позже, чем на следующий день после его вынесения. Фактическое исполнение такого рода постановлений осуществляется районными, городскими инспекциями исправительных работ, которые контролируют трудовое воспитание нарушителей и удержание установленной денежной суммы из их заработка. В соответствии с постановлением судьи исправительные работы отбываются нарушителем по месту его постоянной работы, либо в местах, определяемых названными инспекциями (в районе его жительства).

В случае уклонения лица от исполнения этой меры постановлением народного судьи неотбытый ее срок может быть заменен лишением свободы из расчета один день лишения свободы за три дня исправительных работ.

4. Административный арест. Эта мера административной ответственности предусматривается лишь актами представительных органов Союза ССР и союзных республик и применяется для борьбы с особо опасными административными проступками — мелким хулиганством, мелкой спекуляцией, злостным неповиновением законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника и т. д.

Арест, как правило, применяется на срок до пятнадцати суток с содержанием под стражей в местах, определяемых органами Министерства внутренних дел СССР. Лишь в случае нарушения установленного режима в местах содержания аре-

стованных или же уклонения от отбытия ареста (за совершение мелкого хулиганства) срок ареста может быть увеличен до тридцати суток.

За время нахождения под арестом с нарушителей взыскивается стоимость питания и содержания; переписка, получение передач и посылок, покупка продуктов питания запрещаются. Разумеется, что заработная плата по месту постоянной работы за это время им не выплачивается. Арестованные могут быть использованы (без оплаты труда) на работах по уборке улиц, дворов, мест общественного пользования и на других физических работах. Организация труда арестованных возлагается на исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся.

К административной ответственности в виде ареста могут быть привлечены лица, которым до момента совершения проступка исполнилось шестнадцать лет.

Решение о применении ареста принимается народным судьей единолично, с вызовом нарушителя в суд по месту исполнения постановления. Точно так же рассматривается и вопрос о продлении срока ареста за мелкое хулиганство. Эти постановления судьи могут быть отменены или изменены по протесту прокурора самим народным судьей или председателем вышестоящего суда.

В соответствии с действующим законодательством постановления народных судей о применении ареста являются окончательными и обжалованию не подлежат. Исполнение этих постановлений возложено на органы МВД СССР.

По отбытии срока ареста с нарушителей в бесспорном порядке взыскиваются расходы за содержание. Такое взыскание производится на основании постановлении начальника органа милиции (или начальника мест содержания арестованных) из зарплаты нарушителей, путем удержания определенной суммы бухгалтерией. Если же виновный не работает, постановление направляется судебному исполнителю.

5. Конфискация. Эта мера состоит в принудительном и безвозмездном отчуждении в пользу государства определенных предметов, хранение, пользование, добыча, перевоз, пересылка которых воспрещены[125]. Она применяется в качестве самостоятельной меры, а также в соединении со штрафом или арестом. Как правило, решение о конфискации тех или иных предметов принимается соответствующими органами в момент вынесения

[125] СУ РСФСР, 1927, № 38, ст. 248.

постановления о наложении штрафа или применения ареста. В этом постановлении определяется и судьба изымаемых или конфискуемых предметов — их реализация или же уничтожение.

Следует отметить, что предметы, подлежащие конфискации, не всегда пересылаются органу, налагающему взыскание. Так, в соответствии с «Положением об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР», отобранные орудия лова и плавучие средства хранятся на базах органов рыбоохраны или в других местах по усмотрению этих органов до разрешения вопроса об ответственности нарушителя в административном или судебном порядке. Запрещенные орудия лова передаются рыбохозяйственным организациям для использования при изготовлении разрешенных орудий лова или уничтожения в случае невозможности их использования для других целей[126].

Конфискация в административном праве в отличие от аналогичной меры в праве уголовном применяется независимо от того, является ли нарушитель собственником конфискуемых предметов или нет. Так, для органов рыбоохраны совершенно безразлично, собственными или чужими орудиями лова браконьер отлавливает рыбу. Точно так же совершенно безразлично, кто является действительным собственником запрещенных к перевозу или пересылке по почте предметов; они конфискуются у того лица, которое незаконно осуществляет перевоз их или пересылку.

Д. Н. Бахрах полагает (по аналогии с конфискацией в уголовном праве), что «и в административном порядке может быть произведена конфискация только того имущества, которое является личной собственностью правонарушителя... Конфисковать имущество, не являющееся личной собственностью правонарушителя, — значит наказать собственника имущества, не совершившего правонарушений»[127].

С такими доводами нельзя согласиться. В уголовном праве конфискация является мерой наказания, состоящей в безвозмездном изъятии полностью или частично имущества, принадлежащего лично преступнику, в целях усиления его ответственности за совершение тяжких и корыстных преступлений. При этом конфискации подлежит не обязательно имущество, нажитое преступным путем: конфискуется любое, подлежащее изъятию личное имущество преступника с тем, чтобы усилить карательное воздействие уголовного наказания.

---

[126] СП СССР, 1958, № 16, ст. 127.

[127] Д. Н. Б а х р а х. Административная ответственность, стр. 140.

В административном же праве конфискации подлежат лишь те предметы, обладание, пользование, хранение, перевоз, пересылка которых воспрещены законом и которые, как правило, являются средством совершения правонарушения. Это незаконно изготовленные или используемые радиопередающие устройства, различного рода орудия охоты, лова и т. д. Исключение составляют лишь предметы мелкой спекуляции, которые нельзя отнести к средствам совершения проступка. Однако и они непосредственно связаны с ним — по поводу их реализации и скупки с целью наживы мелкая спекуляция и совершается. Во всех других случаях конфискации подлежит имущество, нажитое нетрудовым путем в результате антиобщественного образа жизни и поведения лица.

Д. Н. Бахрах, видимо, не учитывает и того обстоятельства, что согласно действующему законодательству административная ответственность в виде конфискации применяется в отношении обнаруженных и не разрешенных к пользованию, пересылке, перевозу и т. д. предметов даже и тогда, когда их собственник — правонарушитель неизвестен. На практике правонарушители нередко бросают на месте совершения проступка такие предметы, а сами скрываются, чтобы избежать наказания. По Д. Н. Бахраху выходит, что эти предметы нельзя конфисковать. В действительности же они также подлежат конфискации[128].

О каждом случае конфискации в административном порядке в соответствии со «Сводным законом о реквизиции и конфискации имущества»[129] составляется акт, который подписывается соответствующим должностным лицам и двумя свидетелями.

Близко по своей правовой природе к конфискации примыкает и такая мера административной ответственности, как изъятие домостроений и автомашин, приобретенных на нетрудовые доходы, применяемая на основании Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 июля 1962 г. «О безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы» и Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 сентября 1963 г. «О безвозмездном

---

[128] «В тех случаях, когда лица, нарушившие настоящее Положение и правила рыболовства, не обнаружены, добытая рыба и оставленные орудия лова и плавучие средства реализуются органами рыбоохраны как безхозные», — говорится в Положении об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР (СП СССР, 1958, № 16, ст. 127). Но прежде чем указанные предметы реализовывать, их следует в установленном порядке конфисковать.

[129] СУ РСФСР, 1927, № 38, ст. 248.

изъятии автомашин у собственников домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы»[130].

В случаях применения этой меры необходимо тщательное разбирательство с тем, чтобы не подвергалось изъятию имущество, не принадлежащее виновному. Здесь недопустимо как идти на поводу у виновного, который всеми способами будет пытаться избежать изъятия его имущества, так и изымать то имущество, которое на самом деле ему не принадлежит. В постановлениях об изъятии названных ценностей суды обязаны тщательно мотивировать свои решения, точно указывать, какое .конкретно имущество изымается у виновного.

Исполнение конфискации возлагается на соответствующих должностных лиц органов милиции, средств связи, МПС, морского флота и других транспортных органов, охотничьего надзора и т. д. Исполнение решений о конфискаций, принимаемых народными судьями и судом (об изъятии домостроений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, и автомашин у такого рода собственников), возлагается на судебных исполнителей и осуществляется в порядке, установленном ГПК РСФСР.

6. Лишение прав. Лишение прав как мера административной ответственности применяется в целях усиления борьбы с административными проступками, отличающимися особой злостностью, причиняющими или могущими причинить серьезный вред народному хозяйству или обществу.

Суть этой меры заключается в том, что виновный лишается права на занятие определенного рода трудовой или иной деятельностью или же он лишается права пользования определенными ценностями. Эта мера применяется в случаях, предусмотренных общесоюзными или республиканскими актами.

Лишение прав как мера административной ответственности может применяться к гражданам и к юридическим лицам. Когда она предусматривается в качестве меры ответственности граждан, то обычно в законе строго определен срок, на который виновный может быть лишен соответствующих прав. Так, за управление автотранспортом в нетрезвом состоянии виновные лишаются водительских прав впервые на срок до одного года, а при повторном в течение трех лет нарушении — на срок до трех лет[131]. На этот же срок лишаются прав охоты за наруше-

---

[130] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 30, ст. 464; 1963, № 39, ст. 699.

[131] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1968, № 26, ст. 1009.

ние соответствующих правил и те лица, для которых охота не является основным источником существования[132]. В то же время в законе остались неопределенными сроки лишения прав на пользование земельными участками за непринятие мер борьбы с сорными растениями[133], а также сроки лишения прав на содержание в личной собственности скота, птицы, пчелосемей трудоспособными, но не занимающимися общественно полезным трудом лицами, проживающими в сельской местности[134].

Лишение соответствующих прав юридических лиц производится в основном на неопределенный срок — во всяком случае этот вопрос не получил пока исчерпывающего разрешения в законе.

В законе также не установлен и единый порядок обжалования постановлений о применении лишения прав. В ч. 3 ст. 40 Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях закреплено, что жалобы на постановления административных органов о применении нештрафных взысканий должны подаваться вышестоящему органу или должностному лицу. Вместе с тем в законодательстве имеются и исключения из этого правила. Так, на постановления отделов (отделений) ГАИ и органов милиции о лишении водительских прав сроком на три года за повторное в течение трех лет (после уже имевшегося лишения прав) управление транспортными средствами в нетрезвом состоянии жалобы могут подаваться лишь в суд. При этом суд вправе оставить жалобу без удовлетворения, если лишение прав было произведено законно, а может и отменить применение этой меры с объявлением лицу предупреждения или передачей материалов в товарищеский суд или общественным организациям для принятия к нему мер общественного воздействия.

Лишение прав является той мерой административной ответственности, которая связана с серьезными правоограничениями виновных. Поэтому было бы целесообразным установить, чтобы любые случаи применения этих мер могли бы стать предметом обжалования в народный суд. Расширение судебной компетенции в этой области также способствовало бы усилению гарантий охраны прав личности и укреплению социалистической законности.

---

[132] СП РСФСР, 1960, №. 34, ст. 164.

[133] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № |2, ст. 155.

[134] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1964, № 51, ст. 887.

Исполнение такой меры, как лишение прав, осуществляется тема органами и должностными лицами, которыми принято решение о ее применении. Эффективность этой меры значительно возросла бы, если бы в законе были предусмотрены способы ее исполнения. Однако этот вопрос не всегда урегулирован. Существенным недостатком законодательства является и то, что о применении лишения прав (водительских и т. д.) никаких отметок в личных документах нарушителя не производится; поэтому установить, применялась ли эта мера к данному лицу или нет, подчас трудно. Все это серьезно умаляет эффективность, и воспитательное воздействие данной меры. Лишение прав как мера административной ответственности заслуживает четкого законодательного урегулирования. В частности, необходимо, чтобы в законодательстве были строго определены правовые основания применения этой меры, круг органов и должностных лиц, управомоченных ее осуществлять, сроки, на которые виновные могут быть лишены соответствующих прав, процедурные вопросы применения, обжалования и исполнения этой меры.

Такова система мер административной ответственности по советскому праву. Эти меры выдержали экзамен временем и должны быть сохранены в будущих Основах законодательства СССР и союзных республик и республиканских кодексах об административной ответственности. Применение этих не способствует решению задачи искоренения правонарушений и преступности в СССР, коммунистическому воспитанию трудящихся, укреплению и развитию социалистических общественных отношений[135].

---

[135] В свое время мы решительным образом возражали против сохранения такой меры, как арест: «Воспитательный эффект от применения ареста ничтожен. Повсеместно нарушители не трудоиспользуются в той степени, как это предполагается Указом, они даже не оправдывают расходов, которые государство затрачивает на их содержание. Некоторые пьяницы.., пропившие свою пенсию, даже мечтают быть арестованными, так как они гарантированы, что государство их прокормит в течение 15 суток. Представляется, что народные деньги должны расходоваться по назначению...». Мы предлагали вместо ареста предусмотреть повышенный штраф или исправительные работы (И. А. Галаган. О совершенствовании законодательства об административной ответственности. «Уч. зап. ВНИИСЗ», вып. 5. М., 1965, стр. 37). В настоящее время такого рода недостатки в отбытии ареста устранены. Для арестованных введены дополнительные ограничения, с них полностью взыскиваются расходы на содержание и т. д. Эффективность ареста неизмеримо возросла. Поэтому и в будущем законодательстве арест как мера административной ответственности должен быть сохранен.

И. А. ГАЛАГАН

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СССР

ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ*

ОТ АВТОРА

Данная работа является логическим продолжением монографии «Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование)» (Воронеж, 1970).

Необходимость специального рассмотрения процессуальных проблем института административной ответственности диктуется прежде всего соображениями методологического порядка. Всесторонний анализ административной ответственности не может быть полным без исследования ее процессуальных особенностей. Это обусловлено тем, что административная, как, впрочем, и иная правовая ответственность, в реальной действительности представляет собой результат применения и взаимодействия двоякого круга норм — материальных и процессуальных и соответствующих им правоотношений. Обращение к процессуальным проблемам административной ответственности представляет поэтому важную теоретическую задачу.

Необходимость специального рассмотрения указанных процессуальных проблем диктуется также потребностями их дальнейшей разработки. Несмотря на то, что эти проблемы являлись предметом различных диссертационных исследований и

*Печатается по изданию: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1976. 198 с.

опубликованных работ, не все они получили исчерпывающее разрешение. Более того, по многим из них в науке отсутствует какое-либо единство, согласованность, что затрудняет понимание процессуальной сущности и природы административной ответственности, осложняет задачу совершенствования норм в этой области административной деятельности. Обращаясь к названной проблематике, автор наряду с теоретическим разрешением многих вопросов стремился внести соответствующие рекомендации, направленные на унификацию и совершенствование процессуальных норм института административной ответственности в СССР.

ГЛАВА I

О МЕТОДОЛОГИИ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ПУТЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЭТОЙ ОБЛАСТИ

Назначение процессуальных норм до недавнего времени сводилось лишь к регламентации юрисдикционной деятельности по изобличению и наказанию виновных в преступлениях или к разрешению гражданско-правовых и иных споров. В результате почти все исследования процессуальных проблем сосредоточивались в рамках традиционных процессуальных отраслей — уголовного и гражданского процесса.

В последние годы в литературе все более широкое распространение и обоснование получает взгляд, что функции процессуального права нельзя ограничивать только регламентацией принуждения или разрешения гражданско-правовых споров. Помимо уголовного и гражданского процесса в системе материальных отраслей советского права имеются многочисленные процессуальные нормы и даже институты, посредством которых и на основе которых осуществляется правоприменительная деятельность по реализации предписаний материально-правовых норм любых отраслей. Среди ученых, отстаивающих такое мнение, прежде всего необходимо назвать представителей административно-правовой и государственно-правовой науки, исследованиями которых положено начало к переосмысливанию назначения процессуальных норм в системе советского права в целом, — Д. Н. Бахраха, А. И. Кима, Е. В. Додина, А. Е. Лунева, В. М. Манохина, В. С. Основина, Г. И. Петрова, В. И. Попову, И. Н. Пахомова, С. С. Студеникина, О. М. Якубу и др.

Из работ, специально посвященных анализу административно-процессуальных проблем, особо важное значение имеют

исследования Н. Г. Салищевой[1] и В. Д. Сорокина[2], последним из которых выдвинуты высокоаргументированные положения о наличии в советской правовой системе самостоятельной отрасли — административно-процессуального права.

Систематическое обобщение и развитие нового направления в понимании назначения процессуальных форм в общетеоретическом плане получило в работах В. М. Горшенева[3]. Им выдвинута идея о наличии в системе советского права самостоятельной его части — советского процессуального права, процедурно-процессуальные нормы которого регламентируют все стороны деятельности и отношения не только в области юрисдикционной, но и в области рассмотрения и разрешения различными государственными органами и должностными лицами многообразных индивидуальных дел положительного характера. В. М. Горшеиев, в частности, полагает, что процесс как таковой имеет место всегда, когда имеется правоприменительная деятельность по реализации материально-правовых предписаний любых отраслей права, что с правоприменительной деятельностью — ее наличием или отсутствием — необходимо связывать наличие или отсутствие процесса. Эта идея, отвечающая, по нашему мнению, потребностям дальнейшего совершенствования советской правовой теории и нормотворческой практики, встречает серьезные возражения. Некоторые авторы скептически относятся к расширительному пониманию процесса. Так, А. М. Васильев полагает, что «нет достаточных оснований, чтобы согласиться со стремлением любую процедуру принятия юридически значимого решения государственными органами, даже если нет ее полной регламентации, рассматривать как процессуальную форму»[4].

---

[1] Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М, 1964; Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970, и др.

[2] Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М., 1968; Он же. Административно-процессуальные отношения. Л., 1968; Он же. Вопросы теории советского административно-процессуального права. Автореф. докт. дис. Л., 1968; Он же. Административно-процессуальное право. М., 1972.

[3] Горшенев В. М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству. — В кн.: Проблемы правоведения. Новосибирск, 1967, с. 16—38; Он же. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972; Он же. Природа и назначение процессуальной формы в советском праве. — «Вестник Ярославского университета», 1972, № 4.

[4] Васильев А. М. Правовые категории и их место среди категорий обществоведения. — «Труды ВЮЗИ», 1973, т. 32, с. 184.

Решительно возражает против такого понимания процесса С. С. Алексеев. Характерна эволюция его взглядов. В одной из своих работ назначение процесса, процессуальной формы он видит в регламентации принуждения в области правосудия — в сфере разрешения уголовных и гражданских дел и считает ее совершенно ненужной, в частности, для административной деятельности. Он пишет: «Если мы «просто» расширим понятие «процессуальной формы» и охватим им все виды юридических процедур... это приведет к его обеднению, к выветриванию из него того богатого содержания, которое вложили в рассматриваемое понятие законодательство, юридическая практика, правовая традиция»[5]. С. С. Алексеев считает, что наряду с понятием «процессуальная форма», которое нужно сохранить для характеристики процедуры в области правосудия, необходимо введение в науку более широкой, емкой категории — «юридическая процедура», которая охватывала бы любую и всякую длящуюся юридическую деятельность[6]. В другой своей работе С. С. Алексеев уже допускает в системе советского права наличие такой интегрированной структуры, как процессуальное право, которое охватывает процессуальные отрасли, а также процедурно-процессуальные институты, сложившиеся в ряде отраслей материального права — трудового, колхозного, земельного и др. Однако назначение этого права он по-прежнему видит в регламентации государственно-принудительной деятельности компетентных органов[7].

По нашему мнению, расширительное понимание процесса как правовой формы опосредствования любой правоприменительной деятельности является серьезным достижением правовой теории, придающим новые импульсы к совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Строгая процедурно-процессуальная регламентация разрешения индивидуально-конкретных дел будет способствовать дальнейшему усилению начал законности, четкости в деятельности всех звеньев государственного аппарата.

Успехи в исследовании процессуальных проблем вообще и административно-процессуальных в частности несомненны. Од-

---

[5] А л е к с е е в С. С. Право в нашей жизни. Свердловск, 1975, с. 120.

[6] См.: там же, с. 121.

[7] А л е к с е е в С. С. Структура советского права. М., 1975, с. 197—198.

нако еще ждут своего всестороннего разрешения многие административно-процессуальные проблемы. Следует отметить, что внимание большинства ученых в этой области было сосредоточено в основном на наиболее общих вопросах — на понятии административного процесса и его соотношении с административным производством, на конструировании в самом общем виде структуры проектов будущих материальных и административно-процессуальных законов. В самом общем плане анализировался и конструировался, особенно В. Д. Сорокиным, объем отдельных административно-процессуальных производств.

Такая логика в исследовании административно-процессуальных вопросов, когда общие проблемы начали разрешаться без предварительного и всестороннего решения проблем частных, является, пожалуй, прецедентом в советской правовой науке[8]. Становление теории административного процесса проходило в сложных условиях. Так, если исследование уголовно- и гражданско-процессуальных проблем так или иначе было облегчено и обусловлено существованием кодифицированного законодательства, то этого нельзя сказать об исследовании процессуальных вопросов в административном праве, нормы которого до сих пор не систематизированы. Поэтому С. С. Студеникину, Г. И. Петрову, А. Е. Луневу, которые первыми обосновали идею о существовании административного процесса, и их последователям пришлось начинать с решения более общих, а не частных проблем. Такой подход вполне закономерен, ибо естественно вначале определить и наметить границы и объем предстоящих исследований в области административного процесса, а затем переходить к детальному рассмотрению его конкретных проблем.

Следующий этап в исследовании административно-процессуальных проблем состоит, по нашему мнению, в том, чтобы, опираясь на уже достигнутые успехи, перейти к всестороннему анализу отдельных процессуальных сторон управленческой деятельности, их теоретическому обоснованию, изучению.

---

[8] С этого затем началось исследование процессуальных проблем и в иных отраслях права (см., например: Ким А. И., Основин В. С. Государственно-правовые процессуальные нормы и их особенности. — «Правоведение», 1967, № 4; Иконицкая И. А. О земельном процессе в СССР. — «Советское государство и право», 1970, № 2; Тарасова В. А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения. — «Советское государство и право», 1973, № 11, и др.).

В дальнейшем исследовании нуждаются также вопросы, связанные с процессом осуществления административной ответственности. До настоящего времени в литературе отсутствует разработка методологических принципов подхода к их разрешению. Мало исследований, в которых анализировались бы особенности административно-процессуальных норм, правовое положение личности и ее гарантий в процессе осуществления административной ответственности. Недостаточное внимание уделяется и проблеме принципов, в соответствии с которыми должна строиться правоприменительная деятельность по реализации материальных административно-правовых норм об ответственности и т. д.

Нерешенность этих и многих других процессуальных сторон административной ответственности осложняет и затрудняет задачу совершенствования, систематизации и кодификации законодательства. Права в связи с этим О. М. Якуба, которая, анализируя трудности, возникающие в ходе подготовительных работ по кодификации административно-процессуальных норм, указывает в их числе и те, которые связаны с их неизученностью и неразработанностью как в теории, так и в законодательстве[9].

Исследование процессуальных проблем административной ответственности не может быть плодотворным, если акцентировать внимание только на их узкоотраслевой изоляции и специфике, если осуществлять их анализ в отрыве от общепроцессуальных проблем советского права в целом.

Всесторонность исследования роли и назначения любых процессуальных форм[10], перспектив их развития и совершенствования возможна лишь на основе системного подхода как выражения марксистского диалектического метода познания, подчеркивающего, в частности, то положение, что любые явления необходимо исследовать на основе их системной, неразрывной связи и взаимообусловленности. На этой основе в последние годы в правоведении сделаны большие успехи. К ним относится, в частности, обоснование в советском

---

[9] См.: Я к у б а О. М. Теоретические основы проекта нового административного кодекса Украинской ССР. — «Советское государство и право», 1969, № 1, с. 64.

[10] Здесь и далее термин «процессуальная форма» употребляется в самом широком смысле — в смысле обозначения процессуальных отраслей или институтов.

административном праве самостоятельной процессуальной отрасли, а в советской правовой системе — процессуального права в целом. Этот подход должен быть распространен и на исследование процессуальных проблем административной ответственности.

Нормы советского процессуального права многочисленны по своему предметному содержанию, характеру обеспечиваемых материально-правовых отношений. Однако из всего их объема теоретически можно выделить только ту часть процессуальных норм, которая касается регламентации применения мер государственного принуждения, юридической ответственности. В своей совокупности эти нормы следует рассматривать как сложную динамическую и целостную систему советского процессуального права, которую, учитывая ее целенаправленность, условно можно именовать процессуально-карательным правом.

Процессуально-карательное право — это сложная динамическая структура, которая в системе единого советского процессуального права занимает относительно самостоятельное место со свойственными ей системными функциями, целями и задачами, юридическим режимом правового регулирования процедурно-процессуальных отношений, опосредствующих борьбу социалистического государства с правонарушениями в различных сферах жизни общества. По отношению к советскому процессуальному праву вообще процессуально-карательное право является структурой более низкого уровня и может рассматриваться как его специфическая подотрасль. От иных подотраслей процессуального права, регламентирующих правоприменительную деятельность в «нормальных», позитивных отношениях жизни общества, процессуально-карательное право отличается своим предметом и методом правового регулирования.

Предметом советского процессуально-карательного права являются, с одной стороны, фактические общественные отношения, возникающие между социалистическим государством и правонарушителями в связи с совершением последними противоправных деяний и регулируемые материально-правовыми нормами различных отраслей советского права, обеспеченными штрафными (карательными) санкциями, и, с другой стороны, процедурно-процессуальные отношения и процессуальная деятельность, возникающие в ходе борьбы с правонарушениями,

применения мер государственного принуждения и осуществления юридической ответственности[11].

Процессуально-карательному праву свойствен общий специфический м е т о д регулирования, основанный на нормах императивного (строго обязывающего, предписывающего) характера и заключающийся в установлении специфически особых юрисдикционно-процедурных средств, способов, форм осуществления процессуальной деятельности и ведения процесса[12].

Все нормы процессуально-карательного права обладают стабильностью содержания и общностью назначения, что позволяет их объединить в общую интегративную систему. Отдельные процессуальные нормы, опосредствующие применение отраслевых видов юридической ответственности, являются лишь компонентами этой системы. Поэтому всем им, согласно теории систем, несмотря на особенности их материально-правового содержания, разную степень детализации и разработки процессуальных институтов, присущи сходные, интегративные, системные свойства и общность в специфике их функций (назначения), задач и т. д. Как подчеркивал К. Маркс, это объясняется тем, что «конкретное потому конкретно, что оно есть синтез многих определений, следовательно, единство многообразного»[13]. Об этом же писал В. И. Ленин: «...отдельное есть (так или иначе) общее»[14]. Разумеется, эти общие признаки системного сходства различных процессуальных форм лишь приблизительно могут охарактеризовать сущность такого общего явления, как процессуально-карательное право и его отраслевые компоненты, ибо «всякое общее лишь приблизительно охватывает все отдельные предметы»[15].

---

[11] Мы согласны с В. Д. Сорокиным, что помимо процессуальных действий и процессуальных отношений в предмет процессуального регулирования необходимо включать и опосредствуемые материально-правовые отношения, ибо в противном случае процессуальное регулирование лишено смысла, беспредметно (см.: С о р о к и н В. Д. Административно-процессуальное право, с. 52—62).

[12] Ср., например: Ш п и л е в В. Н. Содержание и формы уголовного судопроизводства. Минск, 1974, с. 6; Д о б р о в о л ь с к и й А. А., М е л ь н и к о в А. А. Основные направления развития советского гражданского процессуального права. — «Советское государство и право», 1975, № 12, с. 34.

[13] М а р к с К. и Э н г е л ь с Ф. Соч., т. 12, с. 727.

[14] Л е н и н В. И. Полн. собр. соч., т. 29, с. 318.

[15] Там же.

С точки зрения системного подхода любая из процессуальных форм, входящая как элемент в более общую целостную систему, также должна рассматриваться как сложная динамическая система со своим специфическим материально-правовым и процессуальным содержанием, со своими признаками и особенностями. Иначе говоря, отдельные процессуальные формы представляют собой лишь то особенное, специфичное, что не исключает, однако, в их содержании и того общего в сходных, системных признаках и свойствах, что объединяет их с иными процессуальными формами других отраслей права.

Задача исследователя заключается в том, чтобы выявить общие системные связи, существующие между различными процессуальными формами. Это необходимо не только в познавательном смысле: чтобы показать их единую природу, общность назначения и т. д., но и для того, чтобы на основе выявления такой общности в сходных признаках и свойствах внести научно обоснованные рекомендации по совершенствованию отдельных процессуальных форм, по их унификации в тех или иных допустимых пределах. Системный подход, таким образом, обеспечивает возможность решения многих, сугубо практических проблем, связанных с совершенствованием процессуального законодательства вообще, в том числе и в области правовой ответственности.

Системные связи существуют не только между отраслевыми процессуальными формами. Они есть и на более низких уровнях и пронизывают содержание процессуальных форм даже родственных институтов различных отраслей права. Это в полной мере относится к процессуальным формам различных видов юридической ответственности, которые нельзя рассматривать как нечто изолированное друг от друга. Они взаимосвязаны между собой и имеют в своем содержании столько совпадающих элементов, что можно говорить об их системном сходстве в основном и главном. При такой логике исследования можно определить, какие из норм, элементов в ныне действующих процессуальных отраслях имеют одинаковый общепроцессуальный характер и в равной мере применимы для регламентации осуществления любых видов юридической ответственности, что имеет немаловажное значение для решения многих спорных вопросов правовой теории.

Однако, прежде чем перейти к обоснованию признаков системной общности в процессуальных формах различных от-

раслевых видов юридической ответственности, необходимо вначале рассмотреть вопрос о факторах, обусловливающих их отнесение к единой целостной системе — процессуально-карательному праву.

Наличие системной общности в процессуальных формах различных видов юридической ответственности предопределяется целым рядом обстоятельств государственно-правового характера. В самом обобщенном виде к ним относятся:

а) единство сферы государственно-правовой деятельности, в рамках которой юридическая ответственность возникает и осуществляется. Такой сферой является правоохранительная деятельность Советского государства, государственных органов и должностных лиц, которую также можно рассматривать как сложную целостную систему, вследствие чего процессуальные формы осуществления различных видов юридической ответственности являются лишь компонентами такой системы;

б) единство природы материально-правовых отношений, в сфере которых юридическая ответственность возникает и осуществляется. Ими являются охранительные правоотношения — уголовно-правовые, гражданско- и административно-деликтные и т. д., основное содержание которых заключается «в вытеснении из жизни социалистического общества отношений, чуждых нашему строю»[16];

в) общность нормативной основы любых видов юридической ответственности. Ею являются правоохранительные нормы, обеспеченные, как правило, карательными (штрафными) санкциями, которые служат юридической базой ответственности и у которых в принципе единые цели и функции, единый способ обеспечения регулируемых отношений[17];

г) общность признаков материального содержания различных видов юридической ответственности, состоящих в том, что правовая ответственность всегда выступает в качестве меры государственного принуждения, точно определенной и сформулированной в карательной (штрафной) санкции нормы права, примененной к виновному в правонарушении; заключается в государственном и общественном осуждении деяния и личности право-

---

[16] А л е к с е е в С. С. Общая теория социалистического права, вып. 2. Свердловск, 1964, с. 60.

[17] См. Л е й с т О. Э. Санкции в советском праве. М., 1962, с. 106— 107; Д е р м е н д ж и е в И. И. Основни проблеми на административнато наказване в НРБ. София, 1960, с. 185.

нарушителя; состоит в причинении ему отрицательных правовых последствий, связанных с ущемлением или ограничением его личных, имущественных или иных интересов, которые он обязан исполнить; наступает за нарушение виновным своих правовых обязанностей;

д) общность оснований различных видов юридической ответственности;

е) общность функций, целей, задач, материально-правовых принципов, назначения различных видов юридической ответственности в механизме государственного управления.

Таким образом, между различными видами юридической ответственности имеется множество сходных признаков материального и иного государственно-правового содержания, которые с неизбежностью должны порождать и порождают признаки системного сходства процессуальных форм, в которых эти виды ответственности реализуются. Наличие этого сходства между различными процессуальными формами объясняется тем, как писал В. И. Ленин, что «в ведении дела разными и разнородными предприятиями, учреждениями, ведомствами и пр. есть много сходного и сходного в основном»[18].

Процессуальные формы различных видов юридической ответственности сходны между собой по следующим системным признакам: а) характеру их функций (назначения); б) задачам процессуальных производств; в) принципам процессуальных производств; г) процессуальным гарантиям обеспечения прав и обязанностей участников данных производств; д) структурой процессуальных производств.

Рассмотрим значение этих признаков.

Входя в систему процессуальных норм, посредством которых осуществляется применение мер ответственности, те или иные процессуальные формы приобретают системное сходство в характере их функций (назначения). Важнейшими функциями процессуально-карательного права и его отраслевых процессуальных форм являются охранительная, воспитательная и регулятивная.

Не останавливаясь здесь подробно на их раскрытии, отметим лишь, что любые процессуальные формы, опосредствующие реализацию материально-правовых норм, выполняют в принципе единую регулятивную функцию. Общность их регулятивной функ-

[18] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 44, с. 127.

ции состоит в том, чтобы обеспечить потребности реализации норм материально-правовых отраслей, регламентировать процедуру их применения. Любые процессуальные формы представляют «собою тот путь, тот способ, тот порядок»[19] (они устанавливают его), в котором осуществляется применение материально-правовых норм. Такая характеристика их общности вытекает из широко известного высказывания К. Маркса о том, что «...материальное право... имеет свои необходимые, присущие ему процессуальные формы.., ибо процесс есть только форма жизни закона, следовательно, проявление его внутренней жизни»[20]. В этой марксовой характеристике процессуальных форм указывается не только на их неразрывную связь с материальным правом, но и на то, что их назначение независимо от отраслевой принадлежности является системным, в принципе общим. Все они — лишь «форма жизни закона», т. е. тот внешний процедурный порядок, в котором должна протекать правоприменительная деятельность соответствующих органов и должностных лиц по реализации предписаний материально-правовых норм различных отраслей права в конкретных жизненных отношениях.

В регламентации процедуры осуществления государственного принуждения и ответственности и заключается сущность регулятивной функции различных отраслевых юрисдикционных производств. Все они призваны регламентировать порядок возбуждения, рассмотрения и разрешения дел о тех или иных правонарушениях. Это сходство является внешним отражением той общности, которая объективно присуща материальному содержанию различных видов юридической ответственности, реализацию которых данные процессуальные формы призваны опосредствовать.

Основаниями системной общности различных юрисдикционных производств являются и многие другие предпосылки. У них в основном тождественны задачи регламентируемой ими процессуальной деятельности, задачи производства по тем или иным делам о правонарушениях. В этом легко убедиться, сравнив, например, задачи уголовного судопроизводства, с одной стороны, и производства по делам об административных

---

[19] Это выражение применительно к взаимосвязи уголовного процесса и уголовного права принадлежит М. С. Строговичу (см. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса, т. 1. М., 1968, с. 85. Однако представляется, что в этом же состоит назначение любых процессуальных форм по отношению к любым материально-правовым нормам.

[20] Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 1, с. 158.

проступках — с другой. «Задачами советского уголовного судопроизводства, — говорится в ст. 2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, — является быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных и обеспечение правильного применения закона с тем, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден». «Задачами производства по делам об административных нарушениях, — отмечается в ст. 16 Положения об административных комиссиях в РСФСР, — является установление виновных и обеспечение правильного применения законодательства с тем, чтобы к каждому, совершившему административное нарушение, были применены справедливые меры административного воздействия».

Еще больше общих черт у гражданского и уголовного судопроизводства, вследствие чего многие авторы деятельность по осуществлению правосудия относят к самостоятельной форме деятельности Советского государства[21]. Прав М. С. Строгович, полагая, что «порядок осуществления правосудия по уголовным делам и порядок осуществления правосудия по гражданским делам различаются в ряде форм и институтов, но опираются на общие, единые начала... Поэтому в СССР нет *уголовного* правосудия и *гражданского* правосудия, а есть *единое советское социалистическое правосудие*, осуществляемое по уголовным и гражданским делам»[22].

Несомненно, такие же задачи, несмотря на то что в законодательстве это четко не выражено, стоят и перед производствами по делам об административных правонарушениях и о проступках, влекущих за собою применение мер материально-правовой или дисциплинарной ответственности и т. д.

Общность в назначении, задачах производств, связанных с регламентацией применения ответственности, с неизбежностью влекут за собою и наличие сходных системных принципов производства по делам о правонарушениях. Невозможно себе представить — иное противоречило бы единым требованиям социалистической законности, — чтобы принципы, в соот-

---

[21] См., например: Петров Г. И. Сущность советского административного права. Л., 1959, с. 15, 51.

[22] Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса, т. 1, с. 15.

ветствии с которыми осуществляется правоприменительная деятельность по реализации материально-правовых санкций на основе норм одной отрасли права, в корне отличались бы от принципов реализации сходных санкций в других отраслях.

Основанием для системной общности таких принципов является сам характер правонарушений, отличающихся друг от друга лишь различной степенью общественной опасности. И было бы ошибочным полагать, что принципы производства по более общественно опасным деяниям должны быть одни, а по менее общественно опасным — другие. Для этих производств в основном присущи одни и те же принципы, хотя в законодательстве различных отраслей они выражены с различной степенью детализации и четкости. В связи с этим следует теоретически обосновать необходимость унификации данных принципов, а затем в законодательстве предусмотреть, чтобы вся правоприменительная деятельность по осуществлению различных видов правовой ответственности строилась в основном на сходных руководящих положениях.

Сказанное о системной общности различных процессуальных форм, связанных с осуществлением юридической ответственности, позволяет выявить и иные элементы их сходства. К ним, по нашему мнению, относится общность в процессуальных гарантиях обеспечения прав личности в производстве по делам о правонарушениях. В уголовном и гражданском процессе эти и любые иные гарантии выражены настолько единообразно, что многие авторы совершенно справедливо говорят о единстве уголовно- и гражданско-процессуального права, о его унификации, о сближении их процессуальных норм, принципов и институтов[23]. Действующее уголовно-процессуальное и гражданско-процессуальное законодательство настолько сблизило эти формы процесса, что они, по мнению М. С. Строговича, вместе с судопроизводством образуют самостоятельную отрасль права — советское судебное право[24].

---

[23] См. об этом: Полянский Н. Н. Вопросы теории советского уголовного процесса. М., 1956, с. 220—229; Клейнман А. Ф. Советский гражданский процесс. М., 1954, с. 9; Демократические основы советского правосудия. Под ред. М. С. Строговича. М., 1965, с. 3—81; Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса, т. 1, с. 94—96.

[24] См.: Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса, т. 1, с. 98—99.

«Значение идеи судебного права, — указывает М. С. Строгович, — относится не к структуре законодательства, а к направлению развития и совершенствования законодательства о судоустройстве и судопроизводстве и к направлению научного исследования судоустройственных и процессуальных проблем, которые должны исследоваться на основе общих руководящих принципов социалистического правосудия. Все это происходит и сейчас и в законодательстве, и в науке права»[25]. Здесь весьма важной является мысль о необходимости исследования процессуальных проблем «на основе общих руководящих принципов», т. е. на основе учета той системной общности, которая существует между уголовным и гражданским процессом. Но признать, что этот подход необходим лишь в отношении проблем уголовного и гражданского судопроизводства, еще недостаточно. Его следует распространить и на исследование иных процессуальных форм, в рамках которых осуществляется применение любых мер государственного принуждения, в том числе и мер различных видов правовой ответственности.

Многие из процессуальных принципов, гарантий и иных сходных элементов, которые характерны для институтов уголовного и гражданского процесса, должны иметь одинаковое и всеобщее значение и для производства по делам об административных проступках. И, наконец, различные процессуальные производства в своем содержании имеют много общих, системных черт, касающихся характеристики их внутреннего единства, их структуры. В частности, всем им в одинаковой степени присущи главные стадии движения дела: его возбуждение и направление по подведомственности (подсудности) для разрешения по существу; рассмотрение дела; обжалование, опротестование решений по делу; пересмотр дела; исполнение решений и т. д. Все это также указывает на их единую системную природу, на то, что в содержании любых процессуальных форм имеется немалое количество сходных моментов, которые сближают их друг с другом, а не разъединяют.

Такое сближение, разумеется, нельзя понимать безусловным, как полное отождествление, лишение этих процессуальных форм своей самостоятельности. Любые процессуальные формы осуществления тех или иных видов юридической ответственности в рамках системной общности относительно самостоятельны и не подменяют

[25] Там же, с. 100.

друг друга. Это выражается, в частности, в специфике их содержания — в характере и особенностях соответствующих процессуальных отношений, правовом статусе их участников, особенностях постадийного развития соответствующих производств и т. д.

Значительный интерес представляют суждения венгерского ученого Имре Сабо, который говоря о различных процессуальных отраслях, пишет: «Эти отрасли объединяет многое, но тем не менее речь может идти о сходстве, а не о единстве»[26]. Отмечая такие закономерности в соотношении и взаимосвязи различных процессуальных отраслей, как неравномерность их развития и их относительная самостоятельность, на которую влияют разные факторы: различие времени их возникновения, условия их развития, институты материального права и т. д., — Имре Сабо, на наш взгляд, совершенно обоснованно выражает сомнение аргументам тех ученых, которые выступают за исключительную автономию и обособленность различных форм процесса — уголовного, гражданского и административного. «Эти аргументы, — пишет Имре Сабо, — основательны, но не исключают и других как в пользу автономии процессуальных отраслей, так и против нее. Признавая автономность отраслей процессуального права, мы тем не менее задаем вопрос: не преувеличен ли факт неравномерного развития этих отраслей и не слишком ли мы отрываем их друг от друга? Такой подход может привести к тому, как это уже бывало в некоторых правовых системах, что принципы и институты одной отрасли процесса вовсе не учитываются или учитываются недостаточно в другой отрасли, то есть «абсолютная» независимость этих отраслей превышает объективно обоснованные границы»[27]. Касаясь различий между уголовным и гражданским процессом, Имре Сабо делает важный вывод: «Задача должна состоять в том, чтобы эти не необходимые различия между отраслями процессуального права были уменьшены и были бы сохранены лишь социально обоснованные различия»[28].

Указанный подход Имре Сабо о необходимости уменьшения различий между процессуальными отраслями, которые во многом искусственны, является абсолютно правильным. Задача правовой теории и состоит в том, чтобы обосновать возможность

---

[26] С а б о И м р е. Основы теории права. М., 1974, с. 63.
[27] Там же.
[28] Там же, с. 64.

сближения различных процессуальных форм за счет заимствования некоторых элементов из более совершенных процессуальных отраслей и использования их в менее совершенных.

Возникает вопрос, можно ли той или иной процессуальной форме, опосредствующей применение какого-либо одного из видов правовой ответственности, отказывать в праве на самостоятельное существование, если в ней будут использованы элементы, присущие другим процессуальным формам или отраслям?

По нашему мнению, было бы ошибкой отрицать самостоятельность тех или иных процессуальных форм, если в них использованы элементы, заимствованные из других процессуальных отраслей или институтов. Такого рода заимствование не только возможно, но и объективно необходимо в силу системной общности признаков материального содержания различных видов правовой ответственности. Более того, без такого заимствования невозможно развитие тех процессуальных форм, которые менее совершенны по сравнению с иными, более совершенными формами, также опосредствующими деятельность по осуществлению правовой ответственности. Разумеется, такое заимствование возможно лишь в разумных пределах и с таким расчетом, чтобы не отождествлять, не подменять и не заменять одни процессуальные формы другими.

Так, было бы совершенно неприемлемым рассмотрение тех или иных административных правонарушений, которые легко установимы, общественно менее опасны, всецело подвергать процедуре, присущей уголовному процессу. Такая усложненность влекла бы не только к чрезмерной и необоснованной формализации административно-процессуальных форм, к замедлению государственно-правовой реакции на правонарушения, что не обусловливается самим их характером, но и к тому, что эти правонарушения приравнивались бы к преступлениям.

Следовательно, решение этой проблемы может быть плодотворным лишь при условии использования в административно-процессуальной форме не всех, а лишь некоторых элементов других отраслевых процессуальных форм. Причем использование их допустимо в ограниченных пределах, с тем, чтобы они не противоречили мобильной и оперативной управленческой деятельности.

Совершенствование производства по делам об административных проступках возможно за счет использования только тех элементов уголовного и гражданского процесса, которые носят общепроцессуальный характер, т. е. одинаково могут быть при-

менимы для регламентации осуществления любых отраслевых видов юридической ответственности. Так, одинаковое значение для производства по делам об административных проступках могли бы иметь те из норм уголовного и гражданского процесса, которые обязывают соответствующие органы и должностных лиц рассматривать дело в присутствии нарушителя, наделяют последнего правом на защиту своих интересов — на ознакомление с материалами дела, на дачу соответствующих объяснений, на представление любых доказательств своей невиновности, на заявление ходатайств, имеющих значение для разрешения дела, в том числе и ходатайств об отводе лиц, рассматривающих дело, если они заинтересованы в его исходе, на обжалование решений по делу и т. д. При рассмотрении особенно сложных дел можно было бы допустить и участие в процессе адвокатов. В производстве по делам об административных проступках можно было бы расширить и гарантии независимости лиц, осуществляющих разбирательство дел, связанные с использованием элементов тайны совещательной комнаты, если это вызывается необходимостью — спецификой дела и т. д. Немаловажное значение имело бы также установление определенной ответственности за лжесвидетельство и отказ от дачи правдивых показаний.

Указанные элементы уголовного и гражданского процесса могут более широко использоваться в административном производстве хотя бы потому, что в действующем законодательстве — Положениях об административных комиссиях — многие из них уже закреплены. Задача состоит в том, чтобы их конкретизировать и предусмотреть гарантии обеспечения этих норм — правовые последствия их несоблюдения.

В деятельности каких органов и при рассмотрении каких дел об административных правонарушениях должна использоваться усовершенствованная процедура производства? Эти вопросы уже частично разрешены применительно к процедуре судебного рассмотрения дел, вытекающих из административно-правовых отношений. Однако их решение оставляет много неясностей и служит поводом для самых различных толкований в теории. В соответствии с законом рассмотрение таких дел должно быть подчинено правилам гражданского судопроизводства, за теми изъятиями, которые установлены законодательством союзных республик — ст. 1 Основ гражданского судопроизводства СССР и союзных республик, ст. 1 ГПК РСФСР. При этом в Основах не отражено, дела каких конкретно категорий должны рассмат-

риваться в названном порядке — все ли, в том числе и дела об административных проступках, которые несомненно вытекают из административно-правовых отношений, или же только некоторые. Если руководствоваться указанными Основами, то следует заключить, что в таком порядке должны рассматриваться любые дела, возникающие из административно-правовых отношений.

Однако такой вывод противоречил бы республиканскому законодательству. Согласно ст. ст. 231, 233—244 ГПК РСФСР в указанном порядке должны рассматриваться лишь дела по жалобам на неправильности в списках избирателей, по жалобам на действия административных органов или должностных лиц, которым законом предоставлено право производить с граждан взыскания в административном порядке, а также дела о взыскании недоимок с граждан по государственным и местным налогам и сборам, обязательному окладному страхованию и самообложению. Другими законами к ведению судов отнесено также рассмотрение дел, связанных с незаконной выдачей ордеров на жилую площадь, с отменой или изменением записей в актах гражданского состояния, с исключением из описи имущества и т. д.

Что же касается всех дел об административных правонарушениях, то хотя они и вытекают из административно-правовых отношений, ни в Основах, ни в гражданско-процессуальных кодексах не сказано, что они должны рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства, Правда, в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 23 октября 1962 г. указывалось, что в таком же порядке должны рассматриваться и названные дела[29]. Основы уголовного судопроизводства СССР и союзных республик и республиканские уголовно-процессуальные кодексы об этом умалчивают. Неизвестно, могут ли с использованием элементов уголовного процесса рассматриваться дела об административных правонарушениях, отнесенные к ведению народных судей. Лишь в отношении дел о тунеядстве, которые рассматривались коллегиально судом, в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 18 марта 1963 г. разъяснялось, что в производстве по ним должны использоваться некоторые элементы уголовного процесса[30]. Но не указывалось, какие конкретно.

---

[29] «Бюллетень Верховного Суда СССР», 1962, № 6, с. 12.
[30] «Бюллетень Верховного Суда СССР», 1963, № 3, с. 13.

Таким образом, и в законодательстве, и в правоприменительной практике тенденция о распространении процессуальных форм, присущих уголовному и гражданскому процессу, на рассмотрение дел административно-правового характера уже получила вполне официальное, хотя и неполное разрешение. В этих положениях закона важна сама идея о возможности распространения судопроизводственных начал на рассмотрение указанных дел административно-правового характера. Она должна быть всемерно поддержана, одобрена и развита применительно к деятельности большинства органов и должностных лиц, осуществляющих административную юрисдикцию. При решении этих вопросов нельзя ограничиваться частными мерами, а следует всемерно стремиться к унификации административного законодательства в этой области.

В законодательстве наиболее совершенную процедуру необходимо предусмотреть, во-первых, в отношении любых административных правонарушений, влекущих за собою такие серьезные правоограничения, как арест, лишение прав, исправительные работы, повышенный штраф, изъятие домостроений и т. д., и, во-вторых, в отношении тех правонарушений, которые влекут за собою уголовную ответственность при их повторном совершении. Этим будет поднято значение и роль борьбы с указанными антиобщественными деяниями, значение охраны прав личности.

Распространение тех или иных элементов процессуальных форм, присущих какому-либо одному производству, на другое нельзя расценивать как обстоятельство, в силу которого последнее должно утратить свою процессуальную самостоятельность. Ведь материальное содержание данного производства — соответствующие материально-правовые отношения, опосредствуемые этим производством,— не изменяет своей природы от того, что в нем используются элементы других процессуальных форм. Не изменяется и характер ответственности, реализуемой на основе данного производства. Все остается прежним, совершенствуется лишь процедура рассмотрения дел, более четкими становятся формы обеспечения процессуальных гарантий, субъективных прав и обязанностей участников данного производства. Все это в конечном счете способствует укреплению начал социалистической законности в том производстве, в котором используются элементы более совершенных процессуальных форм. Это значит, что указанная тенденция имеет право на жизнь лишь при

условии распространения более совершенных процессуальных форм на менее совершенные, а не наоборот, при условии, если этим достигается цель расширения процессуальных гарантий, а не цель их свертывания и сужения. В связи с этим вряд ли обоснованы суждения авторов, которые предлагают «упростить» уголовно-процессуальные формы производства за счет отказа от «излишнего» расследования, предания суду и иных уголовно-процессуальных действий по несложным категориям уголовных дел[31] и введения, по существу, административно-процессуального порядка установления факта преступления на основе актов о правонарушении, опросов очевидцев и т. д.[32] Такое упрощенчество приведет не к совершенствованию процесса, а к его освобождению от свойственных ему гарантий, что недопустимо[33].

Вопрос о распространении элементов одних процессуальных форм на другие специально в литературе не ставился. Однако частично попытки его решения уже намечены. В основном это сделано авторами, занимающимися проблемами уголовного и гражданского процесса. Но складывается довольно странная ситуация. Когда говорят, например, о сближении уголовно- и гражданско-процессуальных форм, то такую тенденцию характеризуют как положительное явление в нашем законодательстве[34]. И это действительно так. При этом никто не отказывает в самостоятельности уголовному или гражданскому процессу. В то же время стоит законодателю высказаться о распространении тех или иных судопроизводственных элементов на административное производство о проступках, как сразу же последнему отказывается в его самостоятельности, в его принадлежности к административному процессу, а деятельность тех

---

[31] См., например: Пашкевич П. Ф. Проблемы процессуального обеспечения быстроты и оперативности судопроизводства. — В кн.: Вопросы борьбы с преступностью, вып. 14. М., 1973, с. 93; Рахунов Р. Д. Дифференциация уголовно-процессуальной формы по делам о малозначительных преступлениях. — «Советское государство и право», 1975, № 12, С. 60—68.

[32] Рахунов Р. Д. Дифференциация уголовно-процессуальной формы по делам о малозначительных преступлениях. — «Советское государство и право», 1975, № 12, с. 67.

[33] См.: Каз Ц. О единстве и дифференциации уголовного судопроизводства. — «Социалистическая законность», 1975, № 1, с. 65.

[34] См., например: Демократические основы социалистического правосудия, с. 3—63.

или иных органов или должностных лиц объявляется лишенной административно-правового характера. На этом основании, например, некоторые авторы деятельность народных судов и судей по рассмотрению ими дел об административных правонарушениях относят к правосудию[35], хотя это и не вытекает из прямых указаний закона.

Здесь мы подходим к выяснению еще одной тенденции в распространении тех или иных элементов одной процессуальной формы на другую. По нашему мнению, такого рода распространение возможно лишь в отношении тех элементов, которые затем должны получить в принципе единообразное закрепление в иных процессуальных формах, опосредствующих осуществление правовой ответственности. Это значит, что те или иные элементы судопроизводства могут быть названы таковыми лишь постольку, поскольку они закреплены в уголовно- или гражданско-процессуальном законодательстве и пока еще не закреплены в другом. Будучи распространенными на другие процессуальные формы, они теряют свое судопроизводственное и приобретают общепроцессуальное значение. И это необходимо учитывать.

Таким образом, любые процессуальные формы, опосредствующие применение тех или иных видов юридической ответственности, в своей совокупности представляют собой тот реальный объект — систему советского процессуально-карательного права, между структурными (отраслевыми) элементами которой имеется системная общность в социальном назначении, в сходных функциях, целях, задачах, в постадийном развитии, что и должно найти отражение в другой системе — в наших знаниях о них[36]. С учетом этой системной общности, с единых исходных позиций и должна строиться методология исследования любых межотраслевых и отраслевых процессуальных проблем, в том числе и процессуальных проблем административной ответственности. Такой подход представляется чрезвычайно важным. «Обобщение многостороннего и разнообразного проявления права как системной целостности становится

---

[35] См., например: Ж е р у о л и с И. А. Судопроизводство по административным делам. — «Советское государство и право», 1970, № 2, с. 116.

[36] См.: С о р о к и н В. Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права. Докт. дис. 1968, с. 378.

доминантой дальнейшего, более углубленного познания его составных частей, закладывая тем самым фундамент для еще более высоких форм научного обобщения»,— правильно отмечает Д. А. Керимов[37].

На основе учета этой системной общности должно осуществляться дальнейшее совершенствование отраслевых процессуальных форм, их обогащение, унификация и дифференциация в разумных и допустимых пределах и в рамках такого сложного и комплексного образования, как советское процессуальное право.

---

[37] Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972, с. 270— 271.

ГЛАВА II

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ И ЕГО СУЩНОСТЬ

§ 1. ПОНЯТИЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ

Производство по делам об административных проступках — сложное государственно-правовое явление, характеризующееся различными сторонами своего содержания. Оно, как и любое иное явление, может быть наиболее полно охарактеризовано лишь при условии его рассмотрения в различных связях и аспектах. Разумеется, при формировании понятия этого производства нельзя игнорировать то, как в науке определяются наиболее совершенные и изученные юрисдикционные формы — уголовный и гражданский процесс. Последние, как известно, формулируются двояко: как отрасль права и как собственно процесс, образующийся из системы процессуальных действий и процессуальных отношений в результате производства по конкретным индивидуальным делам. С этих же позиций может быть определено и производство по делам об административных проступках.

В первом аспекте данное производство здесь определяется как самостоятельный институт советского административно-процессуального права и анализируется с точки зрения статического назначения его правовой основы — системы образующих его процессуальных норм, во втором аспекте эти нормы рассматриваются в динамике их реального воздействия на общественные отношения в результате их осуществления и применения. В этом смысле производство по делам об административных проступках характеризуется в действии, как специфическая форма деятельности и связи (отношений) различных субъектов, участников данного процесса в конкретных правоотношениях.

Производство по делам об административных проступках является самостоятельным институтом советского административно-процессуального права, призванным осуществлять специфические задачи юрисдикционного характера. Ему в принципе присущи все черты, свойственные процессуальным нормам любых юрисдикционных форм: они носят процедурный характер, устанавливая порядок производства, формы и методы деятельности участников процесса и осуществления ответственности; регулируют отношения, складывающиеся в сфере той части охранительной деятельности и охранительных правоотношений, которые складываются в ходе борьбы Советского государства и его органов с различными противоправными посягательствами на интересы государства, общества и личности; регламентируют юрисдикционную деятельность соответствующих государственных органов и должностных лиц, сопряженную с применением штрафных (карательных) санкций к виновным в правонарушениях.

Нормам производства по делам об административных проступках свойственны и специфические особенности: они регулируют те общественные отношения в сфере советского государственного управления, которые складываются в ходе борьбы со специфической разновидностью правонарушений— административными проступками, которые менее опасны, сложны и спорны, чем преступления и гражданские правонарушения; для целей этой борьбы ими устанавливаются более упрощенные по сравнению с уголовным и гражданским процессом процедура, формы и методы деятельности соответствующих органов и должностных лиц, которые наиболее соответствуют мобильному характеру управленческой деятельности. Основная функция административно-процессуальных норм производства по делам об административных проступках заключается в том, чтобы регламентировать: а) задачи и принципы производства; б) процессуальное положение сторон в производстве, их функции и задачи; в) подведомственность рассмотрения и ведения дел; г) доказательства в производстве; д) меры процессуального принуждения и обеспечения в производстве; е) порядок, сроки возбуждения дел и направления их для рассмотрения по подведомственности; з) порядок и сроки рассмотрения дел; и) порядок обжалования, опротестования и пересмотра решений; к) порядок исполнения решений.

Таким образом, основное назначение процессуальных норм производства по делам об административных проступках за-

ключается в том, чтобы регламентировать применение материального закона об административной ответственности. Отсюда производство по делам об административных проступках как институт советского административно-процессуального права представляет собой систему норм, регулирующих общественные отношения, порядок, формы и методы деятельности соответствующих органов и должностных лиц, связанные с осуществлением административной ответственности. На основе норм данного производства осуществляется также деятельность по освобождению невиновных в совершении административных проступков от ответственности. Нормы этого производства имеют ту же структуру, что и нормы других отраслей, однако у них крайне несовершенны и слабо выражены санкции, что создает дополнительные трудности в борьбе за укрепление социалистической законности.

Как отмечалось, производство по делам об административных проступках может быть определено и как система процессуальных действий и правоотношений, возникающих между участниками данного юрисдикционного производства в процессе осуществления административной ответственности. Это объясняется тем, что любой процесс как правовая категория так или иначе внешне всегда отождествляется с определенной деятельностью, с системой акций или действий, объединенных определенной целью. Прав М. С. Строгович, указывая, что «содержание уголовного процесса составляет деятельность органов следствия, прокуратуры»[1], служащая целям защиты государства, обнаружению и наказанию лиц, совершивших преступления. Административное производство также представляет собой систему различных процессуальных действий по обнаружению и установлению проступка, наказанию виновных, исполнению взысканий. Вся эта деятельность осуществляется в рамках правоотношений, указывают многие авторы. Это правильно, но недостаточно для познания сущности такого сложного явления, как процесс или производство.

В реальной действительности производство по делам об административных проступках, как и любой иной юрисдикционный процесс по конкретному делу, есть сложное динамическое и развивающееся процессуальное правоотношение. Мы разделя-

[1] Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса, т. 1. М., 1968, с. 29.

ем точку зрения авторов, считающих недостаточным тот или иной процесс характеризовать «только как деятельность или как деятельность и возникающие из нее правоотношения»[2]. Производство по конкретному делу и процессуальное правоотношение, возникающее в связи с этим делом, — это тождественные явления[3], если учесть, что производство всегда возникает как результат взаимодействия и деятельности на основе норм процессуального права различных субъектов — органов, возбудивших дело и производящих расследование или установление факта правонарушения, виновного или подозреваемого в правонарушении, потерпевших, свидетелей, экспертов, затем суда и т.д.

Прав М. С. Строгович, указывающий, что в уголовном процессе «любое действие любого участника... процесса, как государственного органа (следователя, прокурора, суда), так и лица, гражданина (обвиняемого, потерпевшего) всегда производится ими в качестве участников, субъектов уголовно-процессуальных отношений»[4]. Утверждая это, М. С. Строгович должен был бы сделать вывод, что уголовный процесс в целом и есть сложная система процессуальных отношений. Но он этого не делает, называя процессуальные отношения лишь правовой формой деятельности соответствующих органов, осуществляющих задачи борьбы с преступностью. Однако признание этого нисколько не противоречит тому, что с самого своего возникновения и до своего завершения уголовный процесс, как и любое иное производство по делу, не только развивается в рамках процессуальных отношений, но и сам является сложным специфическим процессуальным отношением с различным кругом взаимодействующих субъектов, строгой очерченностью их субъективных прав и обязанностей, их поведения — той процессуальной деятельности, которую они осуществляют и которая составляет главное содержание, главную движущую силу процессуальных отношений, а значит, и всего процесса в целом в динамическом его существовании. Любому процессу, как и процессуальному производству, присущи все черты, которыми характеризуется любое правоотношение.

Таким образом, мы полагаем, что точка зрения о необходимости рассмотрения процесса или производства как специ-

---

[2] Щеглов В. Н. Гражданское процессуальное правоотношение. Автореф. докт. дис. Томск, 1968, с. 11—12.

[3] См.: там же, с. 12.

[4] Строгович М. С. Указ. соч., с. 35.

фического правоотношения является обоснованной и соответствующей действительности. Специфическим административно-процессуальным отношением является и производство по делам об административных проступках, что должно найти отражение в определении понятия данного процессуального явления.

Переходя к вопросу о формировании понятия производства по делам об административных проступках, необходимо учесть, что оно может быть охарактеризовано и определено как специфическая «деятельность» или как «система действий и отношений»[5], складывающихся между уполномоченными на то органами, должностными лицами и иными субъектами в процессе возбуждения и рассмотрения дела, наложения, обжалования и исполнения решений о взыскании. В этом смысле данное производство будет охарактеризовано в его реальном, фактическом проявлении как специфическое правоотношение. Однако понятие этого производства может быть определено и как сложный процессуальный институт, имеющий специфические цели, задачи и назначение в системе советского административно-процессуального права. Этим самым будет дано его нормативное определение. Такое определение для права представляется главным, ибо только нормы являются основой правового регулирования. В таком определении должны найти отражение основные признаки, касающиеся назначения данного производства, форм и методов, задач, осуществляемой на основе его норм процессуальной деятельности, а также и то, что эта деятельность протекает в рамках определенных правоотношений.

Под производством по делам об административных проступках следует понимать *систему административнопроцессуальных норм, регулирующих общественные отношения, порядок, формы и методы*

---

[5] С этих категорий — «система действий и отношений» — М. С. Строгович начинает определение уголовного процесса, подчеркивая этим самым важность правоотношения как ведущего элемента, без которого невозможно понять сущность и уголовно-процессуальной деятельности, и самого уголовного процесса (см.: Строгович М. С. Указ. соч., с. 36). И. Д. Перлов также полагает, что вне связи с категорией правоотношения невозможно понять природу процесса (см.: Перлов И. Д. Исследования в области уголовного процесса. — «Советское государство и право», 1967, № 8, с. 105). Мы согласны с этими авторами, однако полагаем, что категория правоотношения может найти отражение и в нормативном определении производства по делам об административных проступках как специфического процессуального института.

деятельности соответствующих государственных органов, их должностных лиц и представителей общественности по возбуждению и рассмотрению дело об административных проступках, применению к виновным справедливых мер административной ответственности и их исполнению в целях борьбы с административными правонарушениями и коммунистического воспитания трудящихся.

§ 2. О СООТНОШЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Прежде чем приступить к анализу иных проблем производства по делам об административных проступках, необходимо выяснить место этого производства в системе советского административно-процессуального права. Следует прежде всего уяснить, что такое «процессуальное производство» и «процесс», каковы взаимосвязь и соотношение между ними.

«Производство» и «процесс» в правовой сфере — сугубо правовые понятия, объективно отражающие собой структуру, степень организации и разграничения нормативного материала между процессуальными явлениями в рамках одной отрасли права. Причем эти понятия — не узкоотраслевые категории, они имеют общетеоретическое значение, поэтому к их анализу и оценке, к выяснению связей между ними надлежит подходить с общетеоретических позиций. Представляется, что такой должна быть методология их анализа.

В административно-правовой науке оценке этих понятий уделяется большое внимание. И в зависимости от того, какое содержание вкладывается теми или иными авторами в эти понятия, по-разному осмысливаются сущность, объем и назначение советского административно-процессуального права, проблемы его кодификации.

Исследование этих понятий в административно-правовой литературе началось с их противопоставления и резкого разграничения. Впервые этот вопрос был поднят Н. Г. Салищевой. По ее мнению, административный процесс ограничивается рамками юрисдикционного характера или разрешения административно-правовых споров, в то время как административное производство является более широким правовым явлением. При этом, как она полагает, если «административный процесс» охватывает собою деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоот-

ношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, то «административное производство» — это уже более широкое процессуальное образование, охватывающее собою процесс применения административно-правовых норм, процесс деятельности исполнительных и распорядительных органов, связанный с порядком разрешения индивидуальных дел в рамках внутриорганизационной деятельности аппарата управления, с внутреннеорганизационными отношениями[6].

Точка зрения Н. Г. Салищевой подвергнута основательной критике со стороны многочисленных авторов — В. И. Поповой[7], Ю. М. Козлова[8], В. Д. Сорокина[9], Б. Б. Хангельдыева[10], В. М. Горшенева[11] и др., которые исходят из принципиально противоположных позиций. Несмотря на некоторые различия в их взглядах, они единодушны в том, что «административный процесс» есть не что иное, как совокупность административных производств, и что его нельзя ограничивать юрисдикционными функциями применения принуждения, разрешением споров, как это сделала Н. Г. Салищева. Основная суть концепций этих авторов выражена формулой: «Производство — часть процесса; процесс — совокупность производств»[12].

По мнению В. Д. Сорокина, которое является концентрированым отражением и обобщением взглядов многих авторов, советский административный процесс следует рассматривать как

---

[6] См.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964, с. 13, 16; Она же. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970, с. 9.

[7] Попова В. И. Основные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности. — «Учен. зап. ВНИИСЗ», 1965, вып. 5. М., с. 14—15.

[8] Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967, с. 84—89.

[9] Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М., 1968, с. 51—52, 58—60.

[10] Хангельдыев Б. Б. О систематизации советского административного законодательства. — «Сборник ученых трудов», вып. 2. Свердловск, 1964, с. 84.

[11] Горшенев В. М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству. — В кн.: Проблемы правоведения. Новосибирск, 1967, с. 17—23.

[12] См.: Петров Г. И. Советское административное право. Часть Общая. Л., 1970, с. 295.

урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти, а в предусмотренных случаях и другими государственными и общественными органами[13].

В основном мы разделяем мнение В. Д. Сорокина и других авторов, трактующих административный процесс как порядок разрешения индивидуально-конкретных дел, и считаем, что плодотворное разрешение проблемы понятия производства по делам об административных проступках, как и понятия любого иного административно-процессуального производства, возможно лишь при условии признания, что административный процесс есть то общее, а административное производство — то особенное, между которыми существуют тесные взаимообусловливающие системные связи и признаки.

Такое представление о соотношении «процесса» как более общего процессуального явления и «производства» как его частного выражения стало традиционным в законодательстве и литературе СССР и других социалистических стран. В. Д. Сорокин прав, ссылаясь на то, что, например, гражданский процесс состоит из отдельных производств (искового, особого и т. п.), что и уголовный процесс предусматривает различия в производствах: есть специфика в производстве по делам в суде первой инстанции, в надзорной и т. п. В административном процессе также имеются различия в отдельных производствах; например, производство по делам об административных проступках отличается от производства по разрешению жалоб и заявлений[14]. Так что, анализируя процессуальное законодательство различных отраслей права, можно сделать вывод, что в нем уже давно (и вполне объективно) сложилась определенная система, традиция тот или иной процесс структурно подразделять на отдельные процессуальные производства. Думается, что административный процесс в этом отношении не должен быть исключением. Поэтому следует признать обоснованным, например, то, что административно-процессуальный кодекс Польской Народной Республики, призванный регулировать производство по индивидуальным делам в области государственного управления, также исходит из множе-

[13] См.: там же, с. 277.
[14] См.: там же, с. 296.

ственности процессуальных производств, на которые распространяются и не распространяются его правила[15].

Таким образом, производство по делам об административных проступках следует рассматривать в качестве частного правового явления в системе советского административного процесса. Признание такого соотношения между данным производством и административным процессом имеет важное теоретическое и практическое значение. Этим самым, во-первых, ограничиваются рамки исследования — анализу подвергается не весь объем правового материала, а лишь его часть. Во-вторых, признание такой зависимости между «производством» и «процессом» имеет определенное значение для кодификации процессуального законодательства, относящегося к производству, для его упорядочения — кодифицировать нужно не весь объем административно-процессуальных норм, который весьма обширен и разнообразен, а лишь их специфическую часть, регламентирующую стойкую и обособленную предметным критерием группу общественных отношений. И, наконец, в-третьих, отнесение данного производства к административному процессу, его рассмотрение в качестве видового компонента общей системы административно-процессуального права означает, что ему свойственны все те системные признаки и особенности, которые присущи административному процессу в целом.

Принадлежность производства по делам об административных проступках к административному процессу не означает его полного отождествления с последним. Это производство — самостоятельное процессуальное явление в рамках системы советского административно-процессуального права, обладающее специфическими для него чертами, признаками и особенностями, которыми оно отличается от всех иных административных производств.

§ 3. ОТГРАНИЧЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ ОТ ИНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОИЗВОДСТВ

Административный процесс является сложным правовым образованием, состоящим из относительно самостоятельных административных производств, заслуживающих раздельной регла-

[15] См.: Административно-процессуальный кодекс Польской Народной Республики. Варшава, 1961.

ментации. В литературе нет единого мнения о количестве этих производств и их объеме.

Так, Ю. М. Козлов к видам административных производств относит: а) производство по вопросам организации советского государственного аппарата; б) производство по заявлениям и ходатайствам граждан, связанным с реализацией принадлежащих им субъективных прав; в) производство по жалобам на неправильные действия должностных лиц; г) производство по делам о применении принудительных мер (дисциплинарных, материальных или административных); д) производство по делам, связанным с применением материальных норм трудового, земельного, финансового права[16].

В. Д. Сорокин различает две группы административных производств. Первую, по его мнению, составляет производство по принятию нормативных актов советского государственного управления, а во вторую входит несколько видов производств, характеризующихся принятием индивидуальных актов: а) производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере советского государственного управления; б) производство по административно-правовым жалобам и спорам; в) производство по организационным делам в аппарате советского государственного управления; г) производство по делам о поощрениях в сфере советского государственного управления; д) производство по делам о применении принудительных мер в сфере советского государственного управления[17].

Конструкции административного процесса, предложенные Ю. М. Козловым и В. Д. Сорокиным, имеют большую теоретическую ценность, ибо позволяют практически подойти к разрешению такого давно назревшего вопроса, как кодификация всего объема советского административно-процессуального права. Однако эти авторы фактически отрицают правовую самостоятельность производства по делам об административных проступках, с чем нельзя согласиться.

Самостоятельность производства, по делам об административных проступках, казалось бы, очевидна и не требует каких-либо дополнительных аргументов. Ясно, что это произ-

---

[16] См.: К о з л о в Ю. М. Указ. соч., с. 94.

[17] См.: С о р о к и н В. Д. Административно-процессуальное право. М., 1972, с. 149—162.

водство ограничено задачами регламентации осуществления административной ответственности. И только. Так оно объективировалось в действующем и должно объективироваться в будущем законодательстве, в котором его, как самостоятельный процессуальный институт, не следует отождествлять с другими административными производствами. Однако в теории наблюдается иная тенденция.

Ю. М. Козлов, как это явствует из его конструкции административного процесса, по нашему мнению, совершенно неоправданно к одному из производств — к производству по делам. о применении принудительных мер в сфере государственного управления — отнес разнородные производства по осуществлению и материальной, и дисциплинарной, и административной ответственности[18].

Еще более широко трактует объем производства по делам о применении принудительных мер в сфере государственного управления В. Д. Сорокин. К нему он относит не только рассмотрение дел, связанных с дисциплинарными, материальными, административными правонарушениями, но и рассмотрение всех других дел, связанных с применением мер административного принуждения, не являющихся взысканиями. Он пишет: «В производстве по делам о применении мер принуждения в сфере советского государственного управления, несомненно, центральное место занимает порядок рассмотрения дел об административных проступках и применения мер взыскания. Однако этим данный вид производства не исчерпывается, он включает в себя также применение материальной и дисциплинарной ответственности в административном порядке, а также применение иных мер административного принуждения, помимо административных взысканий»[19].

Такой вывод В. Д. Сорокина вряд ли согласуется с им же избранным критерием классификации административного процесса на отдельные административные производства в зависимости от характера разрешаемых индивидуально-конкретных дел[20] и его же пониманием административного производства вообще. Так, характеризуя последнее, он справедливо писал: «...отдельные группы специальных действий, объединяемых един-

---

[18] См.: К о з л о в Ю. М. Указ. соч., с. 94.
[19] С о р о к и н В. Д. Проблемы административного процесса, с. 85.
[20] Там же, с. 76—77.

ством их содержания и целенаправленности, образуют то, что в законодательстве и теории именуется «производством». Этот термин охватывает либо определенную категорию дел, либо процедуру деятельности соответствующего судебного органа, например, касационной инстанции»[21]. Дела же об административных, дисциплинарных, материально-правовых деликтах, рассмотрение которых В. Д. Сорокин отнес к одному производству[22], — это как раз и есть дела различных категорий, с различным специфическим содержанием. Поэтому различна и отраслевая принадлежность видов ответственности, применяемой за совершение указанных нарушений.

Различные виды ответственности неправомерно подчинять единому процессуальному режиму в рамках одного производства. Более правильно полагать, что каждому виду ответственности, несмотря на совпадающие моменты, присущ свой особый процессуальный порядок производства и осуществления. Это учитывает и законодатель, предусматривающий отдельно производство по административным, дисциплинарным проступкам и т. д.

Точно так же нельзя ограничивать рамками одного производства применение таких мер административного принуждения, как меры взыскания, пресечения и административно-предупредительные. Эти меры существенно отличаются друг от друга и способом воздействия на обеспечиваемые отношения, и основаниями, и целями их применения. Поэтому каждой группе этих мер соответствует свой специфический порядок процессуальной регламентации, производства и осуществления. Задача правовой теории, как представляется, и должна заключаться в том, чтобы выявить то особенное в процессуальном порядке осуществления этих мер, которое должно быть учтено и отражено в законодательстве. Этим будет обеспечена гибкость и всесторонность регулирования процесса, связанного с их применением.

Мы полагаем, что в административно-процессуальном кодексе, который должен быть разработан и принят, необходимо учесть отличия отдельных процессуальных производств, связанных с применением принудительных мер, и предусмотреть их

---

[21] Там же, с. 51.

[22] Такую же ошибку допускает и Ю. М. Козлов, который к производству о применении принудительных мер относит производство по дисциплинарным, материальным, административным нарушениям.

регламентацию в различных разделах. В частности, производству по делам об административных проступках должен быть посвящен самостоятельный раздел кодекса[23], точно так же как и иным мерам административного принуждения[24].

Вопрос о структуре советского административно-процессуального права является спорным. Не рассматривая специально эту проблему, так как она выходит за рамки данного исследования, мы полагаем, что административному процессу свойственны следующие производства: а) производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере советского государственного управления; б) производство по административно-правовым жалобам и спорам; в) производство по организационным делам в аппарате советского государственного управления; г) производство по делам о поощрениях в сфере советского государственного управления; д) производство по делам об административных проступках; е) производство по делам о применении иных мер административного принуждения (мер пресечения, административно-предупредительных и т. д.); ж) производство по делам о применении мер дисциплинарного воздействия в сфере советского государственного управления. Наличие большинства названных производств уже обоснованы многими авторами, в частности, Ю. М. Козловым и В. Д. Сорокиным.

---

[23] См.: Галаган И. А. Административно-правовая охрана личности в СССР и вопросы кодификации советского административного права. — В кн.: Развитие прав граждан СССР и усиление их охраны на современном этапе коммунистического строительства. Саратов, 1962, с. 91; Он же. Окреми питания кодификации радяньского административного и административно-процессуального права. — «Радяньске право», 1962, № 3, с. 96—101.

[24] Неправ поэтому Ю. М. Козлов, который в предлагаемой им схеме проекта Основ административного законодательства СССР и союзных республик (см.: Козлов Ю. М. Указ. соч., с. 157) только производству по делам об административных проступках посвящает самостоятельный раздел, а иным производствам, нет, хотя они им ранее (там же, с. 94) назывались. Эта позиция Ю. М. Козлова подвергнута справедливой критике В. Д. Сорокиным (см.: Сорокин В. Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права. Докт. дис. Л., 1968, с. 510—511). В то же время, как отмечалось, В. Д. Сорокин допустил другую крайность, в одно производство о применении принудительных мер включив порядок осуществления разнородных видов ответственности и иных мер административного принуждения, отличающихся друг от друга своим содержанием и процессуальными особенностями, что нельзя считать правильным.

Нормы, касающиеся их регламентации, также фактически имеются, хотя и не в систематизированном состоянии. Поэтому эти производства в системе административно-процессуального права существуют объективно.

Самостоятельность производства по делам об административных проступках в системе советского административно-процессуального права обусловливается рядом факторов, свойственных ему признаков, которые могут служить критериями отграничения данного производства от иных административных производств, в том числе и от тех, которые связаны с опосредствованием иных принудительных мер, применяемых в административном порядке.

В. Д. Сорокин, как уже указывалось, высказал мнение, что критерием отграничения различных административно-процессуальных производств является характер разрешаемых индивидуально-конкретных дел. Этот критерий действительно важен для познания специфики тех или иных производств и его необходимо учитывать при их отграничении. Но только этого критерия недостаточно для того, чтобы раскрыть специфику производства по делам об административных проступках и на его основе отграничить это производство от иных производств.

По нашему мнению, при разработке критериев отграничения производства по делам об административных проступках от иных административных производств следует по возможности учитывать все материально-процессуальные факторы, обусловливающие необходимость наличия данного производства в общей системе советского административно-процессуального права. К числу таких факторов относится наличие материально-правовых норм об административной ответственности и соответствующих им материальных отношений, опосредствовать реализацию которых данное производство призвано. Этими материально-правовыми факторами обусловливается и вся специфика назначения данного круга административно-процессуальных норм.

При отграничении одних административных производств от других важное значение имеет также учет специфики тех процессуальных отношений, которые составляют непосредственный предмет регулирования процессуальных норм, образующих институт производства по делам об административных проступках. И лишь затем в качестве критерия следует указать на характер индивидуально-конкретных дел, разрешаемых в порядке, предусмотренном этими производствами. Все эти факторы тесно

связаны между собой и в своей совокупности могут явиться базой для выработки критериев отграничения одного производства от другого.

Производство по делам об административных проступках от всех иных административных производств отграничивается по следующим критериям: 1) по специфике назначения материально-правовых норм, опосредствовать реализацию которых данное производство призвано; 2) по специфике материально-правовых отношений, составляющих материальное содержание данного производства; 3) по специфике назначения процессуальных норм, образующих данное производство; 4) по специфике административно-процессуальных отношений, возникающих в ходе осуществления административной ответственности; 5) по характеру разрешаемых индивидуально-конкретных дел.

Рассмотрим сущность и значение названных критериев.

Производство по делам об административных проступках от всех иных административных производств отличается прежде всего спецификой назначения тех материально-правовых норм, опосредствовать реализацию которых нормы данного производства призваны. Как отмечалось, назначение этих материально-правовых норм в системе советского административного права специфическое. Предметом их регулирования являются лишь те общественные отношения, которые складываются в ходе борьбы с административными правонарушениями. Служебный характер производства по делам об административных проступках как раз и заключается в том, чтобы регламентировать применение только той группы материально-правовых норм, которые связаны с осуществлением административной ответственности. Процессуальные же нормы иных административных производств регламентируют применение тех административно-материальных норм, которые никакого или почти никакого отношения к административной ответственности не имеют.

Производство по делам об административных проступках от иных административных производств отличается также спецификой материально-правовых отношений, опосредствовать развитие и осуществление которых нормы данного производства призваны. Специфика указанных материально-правовых отношений заключается в том, что они являются охранительными административно-деликтными отношениями, складывающимися в связи с совершением виновным лицом административного проступка. Эти отношения имеют локальный харак-

тер и, составляя содержание административно-процессуального регулирования, требуют для своей реализации наличия особого круга процессуальных норм, которые применимы для регулирования лишь той процессуальной деятельности, которая ограничена рамками борьбы с административными проступками. Специфика же материально-правовых отношений, составляющих материальное содержание процессуальной деятельности, осуществляемой в рамках иных процессуальных производств, заключается в том, что они не связаны с юрисдикционной деятельностью, с осуществлением административной ответственности, а предполагают достижение иных материальных результатов — разрешение жалоб и заявлений трудящихся, их поощрение и т. д.

Отличия производства по делам об административных проступках от иных административных производств по специфике назначения процессуальных норм, составляющих их объем, мы уже рассматривали. Нормы этого производства носят юрисдикционный характер, они призваны регламентировать осуществление мер административной ответственности, тогда как назначение норм других административных производств, как правило, заключается в регламентации осуществления иных целей административной деятельности.

Производство по делам об административных проступках от иных административных производств отличается также спецификой административно-процессуальных отношений, складывающихся в рамках этого производства. Административно-процессуальным отношениям, связанным с реализацией мер административной ответственности, присущи все характерные черты, свойственные любым отношениям, возникающим на основе норм советского административного права. Первая черта этих, как и всех иных административно-процессуальных, отношений заключается в их управленческом характере. Они возникают в сфере советского государственного управления, представляют собой одну из форм реализации управленческой деятельности. Другая их характерная черта, позволяющая их объединить со всеми иными административно-процессуальными отношениями, состоит в том, что они относятся к процессуальным отношениям, т. е. к таким, которые возникают при разрешении индивидуально-конкретных дел, в сфере советского государственного управления[25].

---

[25] См. подробнее об этом: Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. Л., 1968.

Помимо этих общих черт процессуальным отношениям, связанным с регламентацией применения мер административной ответственности, присущи и свои специфические особенности.

Во-первых, они возникают в специальной сфере советского государственного управления — в сфере осуществления ими правоохранительных задач.

Во-вторых, они возникают в сфере деятельности тех органов государственного управления, которые наделены специальной компетенцией и призваны осуществлять только правоохранительные функции, — в сфере деятельности органов милиции, государственных инспекций, административных комиссий и т. д. Поэтому обязательной стороной этих правоотношений являются указанные органы, их должностные лица или работающие в контакте с ними представители общественности — народные дружинники, товарищеские суды и т. п.

В-третьих, от иных процессуальных отношений они отличаются спецификой задач той процессуальной деятельности, которая осуществляется основными ее участниками — органами государственного управления, их представителями и т. д. Этими задачами, как отмечалось, является установление виновных и применение к ним справедливых мер административного воздействия.

В-четвертых, эти административно-процессуальные отношения отличаются материально-правовыми последствиями той деятельности государственных органов и должностных лиц, которая реализуется в рамках этих отношений. Такими последствиями является, как правило, применение конкретных административных взысканий, предусмотренных карательными (штрафными) санкциями административно-правовых норм, к виновным в совершении административного проступка.

В-пятых, процессуальные отношения, связанные с осуществлением административной ответственности, отличаются спецификой внешних форм осуществления процессуальной деятельности, ее оформлением в специфических процессуальных актах, касающихся процедуры возбуждения и рассмотрения дела, и т.д.

И, наконец, производство по делам об административных проступках отличается от иных административных производств характером разрешаемых индивидуально-конкретных дел. Если названному производству присуща регламентация только дел, связанных с совершением виновными ад-

министративных проступков, то иные производства подчинены задачам регламентации иных категорий дел, как правило, с административными проступками не связанными. Это отчасти касается и производств, регламентирующих применение мер пресечения и административно-предупредительных мер, реализация которых не всегда обусловлена совершением только административных проступков. Меры пресечения применяются и при совершении преступлений, а административно-предупредительные меры и тогда, когда правонарушений нет. Кроме того, применение мер пресечения не всегда означает окончательное разрешение дела. В подавляющем большинстве случаев применением этих мер достигаются задачи лишь создания условий для такого разрешения дела — задержание лица для его последующего наказания и т. д.

Таковы основные критерии, которыми производство по делам об административных проступках отграничивается от иных производств советского административно-процессуального права. Конечно, эти критерии, как и любые иные, условны. Однако представляется, что их учет может более полно охарактеризовать самостоятельное процессуальное назначение производства по делам об административных проступках.

Таким образом, производство по делам об административных проступках является самостоятельной процессуальной формой осуществления административной ответственности. Нормы, составляющие его объем, регулируют весь комплекс отношений, складывающихся в процессе борьбы с административными проступками.

Однако, отмечая самостоятельность этого производства, необходимо учесть следующее. Оно самостоятельно лишь в том смысле, что регулирует особый круг общественных отношений — процессуальных отношений, которые возникают и развиваются в ходе возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях, наложения, обжалования и исполнения взысканий. Что же касается их связи с материально-правовыми нормами, то последними всецело предопределяется их существование. Материально-правовые нормы об административной ответственности, потребности их реализации в интересах борьбы с правонарушениями вызывают к жизни существование особых процессуальных норм, наиболее приспособленных к целям такой реализации. В этом смысле прав В. Д. Сорокин, подчеркива-

ющий «вторичный» характер процессуальных норм, призванных служить задаче реализации норм материальных[26].

Когда мы говорим о «вторичном» характере процессуальных норм, необходимо учесть, что они «вторичны», может быть, лишь для законодателя, который вначале устанавливает нормы материальные, затем заботится о их процессуальной регламентации, а потому и издает процессуальные нормы. В правоприменительной же действительности и те и другие нормы неразрывны, тесно взаимодействуют. Поэтому любые материально-правовые отношения, реализуемые на основе процессуальных норм и в рамках процессуальных отношений, по существу приобретают форму комплексного материально-процессуального отношения.

Следовательно, институт административной ответственности как правовое явление представляет собой совокупность материальных и процессуальных норм. Такое заключение не препятствует тому, чтобы производство по делам об административных проступках рассматривать в качестве самостоятельного административно-процессуального института. По отношению к общему объему советского административно-процессуального права или административного процесса оно таковым и является — самостоятельной его частью, стабильным процессуальным институтом. Точно так же и материально-правовые нормы, которыми устанавливается административная противоправность и наказуемость проступков, меры, виды, круг субъектов административной ответственности, ответственность за отдельные составы правонарушений, можно и нужно рассматривать как специфический и самостоятельный материально-правовой институт административного права.

Однако в качестве таких самостоятельных и отдельно изолированных друг от друга материальный и процессуальный институты об административной ответственности могут существовать лишь в статике, вне реального применения и исполнения составляющих их норм. В действительности же административная ответственность, как и любая иная ответственность по советскому праву, является результатом осуществления и взаимодействия двоякого круга — материальных и процессуальных норм, мате-

---

[26] См.: Сорокин В. Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права. Автореф. докт. дис. Л., 1968, с. 13. Аргументированные положения об этом содержатся у Имре Сабо (см.: Сабо Имре. Основы теории права. М., 1974, с. 52—54).

риальных и процессуальных отношений. В динамике своего осуществления (применения или исполнения) материальные и процессуальные нормы действуют неразрывно, тесно взаимодействуя и обусловливая друг друга.

Взаимодействие между процессуальными и материальными нормами таково, что в конкретных отношениях вначале вступает в действие норма процессуальная, а затем на ее основе норма материальная, или же они действуют одновременно. Это обусловливается тем, что применение материально-правовой нормы особенно в правоотношениях ответственности — это однократная деятельность, которая выражается в вынесении обвинительного или оправдательного приговора или иного решения о наказании, взыскании.

Что же касается процессуальных норм, существующих для реализации норм материальных, то их применение представляет собой многократную, развивающуюся от стадии к стадии процесса деятельность, заканчивающуюся применением материального закона[27]. Акцентирование внимания на этой особенности в правоприменении материальных и процессуальных норм важно тем, что служит дополнительным аргументом для обоснования положения, что ответственность не может наступать с момента совершения правонарушения, она возможна лишь после применения материально-правовой нормы о наказании, взыскании в вынесенном по делу особом процессуальном акте-приговоре или решении суда, постановлении административной комиссии и т. д.

§ 4. ОТГРАНИЧЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ ОТ ИНЫХ ЮРИСДИКЦИОННЫХ ФОРМ ПО СОВЕТСКОМУ ПРАВУ

Проблема отграничения различных юрисдикционных производств, опосредствующих применение мер ответственности за правонарушения, заслуживает специальных и серьезных исследований. Это необходимо не только для более глубокого познания специфики отраслевых юрисдикционных производств, что имеет несомненную теоретическую ценность. Решение этой проблемы важно и в сугубо практическом отношении. На осно-

[27] См. об этом: Демократические основы советского социалистического правосудия. Под ред. М. С. Строговича. М., 1965, с. 91.

ве разграничения, сравнения и критической оценки отдельных юрисдикционных форм и их институтов возможно выработать рекомендации, направленные на совершенствование законодательства в этой области, на усиление гарантии прав личности в процессе осуществления юридической ответственности, на укрепление социалистической законности в этой сфере государственной деятельности. Рассмотрим лишь основные методологические аспекты решения этой проблемы.

В науке пока еще не решен вопрос, сколько юрисдикционных производств имеется в системе советского процессуального права. Точнее, такой вопрос даже не был предметом специального рассмотрения. Если присоединиться к модному сейчас течению обосновывать наличие самостоятельных видов ответственности во всех без исключения отраслях права, то можно сделать вывод, что должно существовать столько юрисдикционных форм, сколько и отраслей права. Однако для таких выводов отсутствуют объективные основания.

Для признания самостоятельности, в том числе и отраслевой, того или иного юрисдикционного производства необходимо наличие материально-правовой основы существования данного юрисдикционного производства — системы отраслевых норм материального закона, предусматривающих четкие составы правонарушений, обеспеченных штрафными (карательными) санкциями, особенности применения которых и вызывают к жизни соответствующие юрисдикционные производства; процессуальной основы данного юрисдикционного производства — более или менее развитых процессуальных норм, призванных регламентировать опосредствование тех или иных видов юридической ответственности и разрешение иных дел, связанных с принудительным осуществлением прав и обязанностей. Для присвоения тому или иному юрисдикционному производству отраслевого наименования необходимо также, чтобы оно в основном было предназначено для опосредствования материально-правовых норм конкретной отрасли права — уголовного, гражданского, административного и т. д. Если же эти условия отсутствуют, то реализация отраслевых санкций осуществляется на основе отдельных процессуальных норм и процедуры, не оформившейся, в силу недостаточной правовой регламентации, в отдельные отраслевые юрисдикционные формы и включающейся в содержание соответствующих материально-правовых институтов.

В системе советского права сейчас имеются лишь юрисдикционные формы, опосредствующие применение мер уголовной, административной, гражданской, дисциплинарной и материально-правовой ответственности по советскому трудовому праву. При этом гражданско-юрисдикционный процесс имеет межотраслевой характер. В его рамках, в случаях, предусмотренных законом, помимо гражданско-правовой, осуществляются и материально-правовая ответственность за правонарушения в сфере трудовых отношений и многие санкции иных отраслей — семейного, финансового, земельного права и т. д. Эти процессуальные формы имеют стабильный, четко выраженный характер и в своей совокупности составляют систему советского процессуально-карательного права.

В качестве основных критериев отграничения производства по делам об административных проступках от иных юрисдикционных производств можно использовать те же критерии, по которым различные административные производства отграничиваются друг от друга. Эти критерии могут быть названы наиболее общими, основополагающими, так как они исходят из необходимости отличать сходные процессуальные явления по таким ведущим категориям, как нормы права и правоотношения. В процессе правового анализа, объяснения специфики отдельных явлений предполагается дальнейшая конкретизация, детализация этих общих критериев на более частные, сугубо процессуальные критерии или признаки в зависимости от специфических особенностей отдельных юрисдикционных производств.

По нашему мнению, производство по делам об административных проступках от всех иных юрисдикционных производств отграничивается по следующим процессуальным критериям: 1) по органам, осуществляющим производство; 2) по специфике актов, которыми оформляется процессуальная деятельность; 3) по специфике процедуры осуществления и постадийного развития производства; 4) по быстроте (срокам) осуществления производств.

Отличие производства по делам об административных проступках от всех иных юрисдикционных производств по органам, осуществляющим данное производство, представляется существенным. Это объясняется особой ролью компетентных на то органов советского государственного управления и их должностных лиц в процессе осуществления административной ответственности. В отличие от уголовной и гражданско-правовой

ответственности, которые наступают (уголовная исключительно, а гражданско-правовая, как правило) перед судом, административная ответственность осуществляется во внесудебном порядке, властью на то уполномоченных органов государства и их должностных лиц. Тот факт, что некоторые дела об административных правонарушениях рассматриваются народными судьями единолично и народным судом в коллегиальном составе, еще не означает их рассмотрения в форме правосудия. Данная деятельность народных судей и судов является деятельностью административной.

Дисциплинарная и материально-правовая ответственность по форме рассматриваются в административном порядке, т.е. они наступают перед административными органами — администрацией предприятия, учреждения, организации, с которой виновный в правонарушении состоит в служебных, трудовых отношениях. Однако эта внешняя схожесть не означает отождествления этих органов в правовом положении. Административная ответственность обычно наступает за правонарушения в сфере внешнего управления, перед органами, которым виновный не подчинен по службе или работе и с которыми он находится не в служебных или трудовых отношениях, а в административно-правовых отношениях, возникших по факту совершения административного проступка. В отличие от административных органов, осуществляющих дисциплинарную и материально-правовую ответственность, органы и должностные лица, перед которыми наступает административная ответственность, являются органами специальной компетенции, не связанными с оперативным управлением хозяйственного и иного характера. Как правило, это органы, призванные в различной форме осуществлять административно-надзорные функции по соблюдению законности в различных сферах управления и в деятельности всех без исключения поднадзорных объектов. К числу этих органов относятся различного рода инспекции, технические инспектора советов профсоюзов, административные комиссии и т. д.

Производя отграничение различных юрисдикционных производств по названному критерию, необходимо учесть, что в ряде случаев, установленных законом, материально-правовая ответственность может наступать согласно решению товарищеского суда, комиссий по трудовым спорам, по исполнительной надписи нотариусов и, наконец, по решению народного суда. Однако эти случаи рассмотрения дел о материально-

правовых нарушениях в указанных органах еще не изменяют той общей закономерности, в силу которой материально-правовая ответственность, как правило, осуществляется во внесудебном порядке.

Производство по делам об административных проступках отличается от иных юрисдикционных производств также по специфике актов, которыми оформляется процессуальная деятельность «субъектов данного производства. Характерным для административного производства являются такие процессуальные акты, как протоколы о нарушениях и постановления (решения) о наложении административных взысканий. В административном процессе, в отличие от уголовного, по данной категории дел отсутствуют специальные постановления о возбуждении дела, о предъявлении обвинения, о предании суду и т. д. Административное производство не знает исковой формы защиты субъективных прав и обязанностей, таких форм преследования, как при дисциплинарной и материальной ответственности на основе объяснений правонарушителей. В отличие от производства по делам об административных проступках, в дисциплинарном производстве установление факта правонарушения осуществляется не на основе протоколов. Здесь достаточно объяснения виновного, что и является процессуальным основанием для последующего рассмотрения дела и наказания виновного. Иным является порядок наложения взысканий, которые оформляются приказом по учреждению, предприятию и т. д. Меры материально-правовой ответственности также применяются не на основании протоколов о нарушении, а на оснований других актов, выполняющих процессуальные функции, — актов ревизий, докладных записок компетентных на то лиц, с последующим объяснением виновного по существу их содержания. Решение о взыскании ущерба принимается, как правило, администрацией предприятия, учреждения и т. д., с которой виновный в момент причинения ущерба находился в трудовых отношениях, и оформляется соответствующим распоряжением (приказом).

Как уже отмечалось, всем юрисдикционным производствам по советскому праву в принципе присущи сходные стадии: возбуждение, рассмотрение дела, пересмотр решения по делу на основе протеста или жалобы виновного и исполнение решения по делу. В наличии этих стадий и заключается процесс по любому индивидуально конкретному делу. Вместе с тем юрисдикционные производства необходимо различать по специ-

фике процедуры осуществления и постадийного развития производств. Административные правонарушения, как правило, легко установимые, общественно менее опасные проступки. Поэтому производство по ним отличается несложной процедурой, не знающей тщательного и длительного расследования, как по уголовным делам, детального разбирательства в формах сложного процесса, как по уголовным и гражданским делам.

В производстве по делам об административных проступках значительно упрощен порядок возбуждения и рассмотрения дела, не всегда по закону допускается обжалование решений о применении административного взыскания, отсутствует тайна совещательной комнаты. Все эти, даже бегло намеченные черты специфических особенностей данного производства, существенно отличаются от форм правосудия.

В производстве по дисциплинарным и материально-правовым нарушениям стадии движения дела и содержания процессуальной деятельности, осуществляемой в их рамках, менее выражены, чем в производстве по административным правонарушениям. В законодательстве отсутствует четкое закрепление порядка рассмотрения этих дел, процессуальных прав и обязанностей, рассматривающих эти дела должностных лиц и других участников производства.

Процессуальные производства, опосредствующие применение мер административной, дисциплинарной и материально-правовой ответственности, существенно отличаются друг от друга спецификой возбуждения, рассмотрения дел, обжалования и исполнения решений о наложении взысканий. Производство по делам о дисциплинарных и материально-правовых деликтах не знает составления протоколов, особых процессуальных документов — постановлений, на основе которых дисциплинарная или материальная ответственность могли бы возникнуть и т. д.

Производство по делам об административных проступках от всех иных юрисдикционных производств необходимо отличать по быстроте (срокам) всей процедуры ведения дела, в частности, по быстроте применения санкций к виновным в правонарушении.

Административная ответственность наступает во внесудебном порядке, в довольно сжатые сроки или немедленно, если это установлено законом, тогда как другие виды ответственности осуществляются в течение более длительных давностных сроков.

В подавляющем большинстве случаев решение о возбуждении дела об административном проступке и его рассмотрении должно быть вынесено не позднее месяца со дня совершения проступка. Еще более сжатые сроки производства установлены по делам о мелком хулиганстве, мелкой спекуляции, которые возбуждаются, как правило, немедленно по задержании виновных и подлежат рассмотрению народным судьей в течение суток (о мелком хулиганстве) или трех суток (о мелкой спекуляции) по поступлении их в суд.

В уголовном праве установлены иные давностные сроки привлечения к ответственности — от одного года до десяти лет, а в отношении лиц, совершивших особо опасные преступления, за которые по закону может быть назначена смертная казнь, давностные сроки вообще могут не применяться (ст. 48 ГУК РСФСР).

Давностные сроки привлечения к гражданско-правовой ответственности также более длительны — до трех лет, причем они могут прерываться, восстанавливаться, а в ряде случаев вообще не применяться (ст. ст. 78, 86 ГК РСФСР).

Более длительны и давностные сроки, в течение которых гражданин может быть привлечен к дисциплинарной ответственности. Причем различаются сроки со дня совершения и со дня обнаружения проступка. Дисциплинарное взыскание, как правило, не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения проступка и одного месяца со дня его обнаружения. Процедура его наложения, как отмечалось, состоит в том, что от виновного вначале отбирается объяснение по поводу совершения им проступка, на основании которого затем может быть издан приказ о наложении взыскания. Этот приказ объявляется лицу, на которое наложено взыскание, и по соответствующему предприятию или учреждению. Если лицо не согласно с наложением взыскания, то оно имеет право обжаловать его в двухнедельный срок вышестоящему должностному лицу или органу, решение которых является окончательным и может быть пересмотрено только в порядке надзора. Лица, отвечающие по правилам внутреннего распорядка, обжалуют решения о дисциплинарных взысканиях в комиссии по трудовым спорам, в ФЗМК и в народный суд. Если в течение одного года лицо не совершит нового проступка, то оно рассматривается как не подвергавшееся взысканию. Лица, которые были уволены с работы и которые в течение трех лет не были подвергнуты новому дисци-

плинарному взысканию, рассматриваются как не подвергавшиеся дисциплинарной ответственности.

В трудовом праве установлены неодинаковый порядок и сроки возмещения ущерба рабочими и служащими. На это влияют обстоятельства, связанные с различным видом материальной ответственности, должностным положением виновного, его согласием возместить ущерб и т. д. В основном этот порядок, как и в административном праве, внесудебный, за исключением тех случаев, о которых уже говорилось.

Законодательством устанавливается, что распоряжения администрации о взыскании ущерба могут быть изданы в течение месяца после его обнаружения. Если работник в течение семи дней заявит возражение против такого удержания, то администрация обязана в 14-дневный срок перенести вопрос на рассмотрение в комиссию по трудовым спорам. Во многих случаях вопрос о давностных сроках взыскания ущерба в трудовом праве разрешен не до конца, поэтому по многим требованиям о возмещении материального ущерба применяются и трехгодичные давностные сроки. Для административной ответственности, как отмечалось, это не характерно. Она наступает в более сжатые сроки и в ряде случаев немедленно.

Таким образом, различные юрисдикционные производства отличаются друг от друга своими специфическими особенностями и являются самостоятельными явлениями в системе советского процессуально-карательного права. Строжайший учет этих отличий на практике, неукоснительное соблюдение этой специфики практическими работниками является условием законности осуществления различных видов ответственности по советскому праву.

Сравнительный анализ производства по делам об административных проступках с иными юрисдикционными формами облегчает задачу более углубленного их познания, а также выработку предложений по совершенствованию процессуального законодательства. В частности, целесообразно было бы предусмотреть более четкие процессуальные формы осуществления материально-правовой ответственности за ущерб, причиненный действиями работников в сфере трудовых отношений. Очевидно, что законодательство в этой области, особенно в части, касающейся природы актов, на основе которых возбуждаются дела о материально-правовых деликтах, о правовом статусе лиц, привлекаемых к ответственности — о их правах на защиту сво-

их интересов, на отвод представителя администрации, разрешающего дело и заинтересованного в его исходе, и т. д., о постадийном развитии дела и о гарантиях законности в данном производстве, — нуждается в совершенствовании. Много проблем, связанных с совершенствованием законодательства, и в сфере дисциплинарной юрисдикции, которая осуществляется на основе применения материально-правовых норм различных отраслей права — административного, трудового, колхозного и т.д.

Глубокая разработка проблемы отграничения различных юрисдикционных производств должна служить практическим задачам их совершенствования и укрепления социалистической законности.

ГЛАВА III

ФУНКЦИИ (НАЗНАЧЕНИЕ) ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ

§ 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦИЙ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ

Проблема функций любых правовых явлений относится к числу сложнейших в науке и в то же время к числу наиболее важных, так как в них выражается сущность и назначение этих явлений, их творческая, организующая роль и социальная ценность в механизме правового регулирования общественных отношений.

Исследование проблемы функций производства по делам об административных проступках, как и иных юрисдикционных производств, должно строиться соответственно пониманию их природы, с одной стороны, как процессуальных институтов (отраслей) и, с другой стороны, как системы тех процессуальных действий (и отношений), из которых они состоят в действительности. При таком подходе функции производства по делам об административных проступках будут охарактеризованы с точки зрения статического назначения норм данного института и в динамике их реализации конкретными участниками процессуальной деятельности.

Под функциями любых правовых институтов, в том числе и производства по делам об административных проступках, по нашему мнению, следует понимать основные проявления их социального назначения, выражающиеся в ведущих направлениях их регулирующего воздействия на общественные отношения. Всем правовым институтам свойственны функции, производные от общеправовых. Это в полной мере относится и к производству по делам об административных проступках.

Мы полагаем, что административно-юрисдикционному производству свойственны охранительная, воспитательная и. регулятивная функции[1].

Охранительная функция данного производства обусловливается охранительным назначением административной ответственности в механизме правового регулирования вообще. Юрисдикционные нормы данного производства, как и их материальное содержание — административно-правовые нормы об ответственности, преследуют задачи охраны советских общественных отношений в сфере советского государственного управления, борьбы с правонарушениями в целях их искоренения и предупреждения. Достижение этих задач обеспечивается своевременным, оперативным и непосредственным осуществлением административной юрисдикции уполномоченными на то органами и должностными лицами, применением справедливых мер административного воздействия к виновным в нарушениях на основе строгого соблюдения субъективных прав и обязанностей участников данного производства.

Воспитательная функция свойственна всем юрисдикционным производствам, в том числе и производству по делам об административных проступках. В соответствии с законом в осуществлении этой функции заключается одна из главных задач административно-юрисдикционной деятельности. «Главной задачей административных комиссий, — говорится в ст. 2 Положения о них в РСФСР, — является воспитание граждан в духе точного и неуклонного исполнения советских законов, бережного отношения к социалистической собственности, честного отношения к государственному и общественному долгу, уважения прав, чести и достоинства граждан и соблюдения правил социалистического общежития». Административная юрисдикция призвана способствовать воспитанию у граждан социалистического правосознания, чувств нетерпимого отношения к любым отклонениям от требований советских правовых норм и правил социалистического общежития.

---

[1] Аналогичные функции, по мнению А. А. Мельникова, свойственны и гражданскому процессу (см.: Мельников А. А. Социальные функции советского гражданского процесса. — «Советское государство и право», 1975, № 2, с. 20—28). См. также: Добровольский А. А., Мельников А. А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. — «Советское государство и право», 1975, № 12, с. 31.

Регулятивная функция является ведущей для понимания природы административно-юрисдикционных норм, их сущности и процессуальных особенностей. Если охранительная и воспитательная функции характеризуют направления регулирующего воздействия процессуальных норм данного института на объекты управленческих отношений в связи с осуществлением административной ответственности и применением санкций, то регулятивная функция данных норм оказывает формирующее воздействие на организацию внутренней структуры данного производства, определение его правовой природы, регламентацию субъективных прав и обязанностей его участников, форм и методов осуществления ими процессуальной деятельности, принципов и гарантий их обеспечения в данном производстве. В рамках этой функции закрепляются порядок и сроки осуществления данного производства, его постадийное развитие. Иначе говоря, основное содержание регулятивной функции данных процессуальных норм, ее социальное назначение состоит в регламентации специфических особенностей производства по делам об административных проступках, которыми всесторонне определяется процессуальный режим осуществления административной ответственности.

Специфические особенности того или иного производства или процесса в целом — это не теоретическая абстракция, а реальный правовой момент, обусловленный содержанием тех или иных процессуальных норм, характером того вида государственной деятельности и общественных отношений, в сфере которых данное производство осуществляется. На характеристике отдельных сторон в особенностях административного производства мы еще остановимся. Здесь же важно отметить и проанализировать наиболее общие особенности данного производства и то, чем они обусловлены.

Важнейшей особенностью производства по делам об административных проступках является его, как правило, внесудебная форма осуществления. Это обусловливается его зависимостью от оперативного характера управленческой деятельности, формой реализации которой данное производство является. Поэтому административно-процессуальными нормами, правосубъектностью на применение конкретных мер административной ответственности наделяются, как правило, лишь уполномоченные на то органы государственного управления и их должностные лица — административные комиссии, представители государственных инспекций и т. д. Объясняется это тем, что борьба с административными проступками, применение мер

административного воздействия за их совершение составляет в основном задачу специальных исполнительных и распорядительных органов, на которые в соответствии с законом возлагается, в частности, обеспечение общественного порядка, защита интересов государства и охрана прав граждан. Осуществление этих, как и иных задач государственного управления, характеризуется своей непосредственностью, оперативностью (быстротой) реагирования, достижением практических результатов[2].

Оперативный характер управления, необходимость быстрого реагирования на правонарушения предопределили и более упрощенный, в отличие от уголовного и гражданского процесса, порядок рассмотрения административных дел. В немалой степени это объясняется и характером административных проступков, которые, как отмечалось, легко установимы и не требуют такого детального разбирательства, как по уголовным или гражданским делам, даже в том случае, если это разбирательство осуществляется народным судьей единолично или судом в коллегиальном составе.

В конечном счете процессуальные особенности данного производства обусловливаются не только оперативным характером управленческой деятельности, но и спецификой материальных административно-правовых отношений, которые складываются в связи с совершением административных проступков и содержанием которых является наказание виновных в административном порядке. Эти отношения возникают в сфере государственного управления и относятся к властноуправленческим. Одна из сторон таких правоотношений — органы советского государственного управления или их представители — всегда наделяется властными полномочиями на непосредственное, без обращения в суд, применение мер административной ответственности, а вторая сторона — нарушитель административно-правовых норм — обязана не только нести те отрицательные последствия в виде мер воздействия, примененных к ним органами управления (их представителями), но и исполнять любые иные законные требования последних, само неисполнение которых в ряде случаев образует состав административного проступка[3].

---

[2] См.: Козлов Ю. М. Органы государственного управления. М., 1960, с. 43—46.

[3] См., например: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 февраля 1962 г. «Об усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников» («Ведомости Верховного Совета СССР», 1962, № 8, с. 83).

Неравноправное положение сторон в таких правоотношениях определило юридическое своеобразие методов их правового регулирования. Регулирование этих отношений осуществляется на основе метода внесудебных, односторонних, властно-приказных предписаний или распоряжений, в соответствии с которым административная ответственность, как правило, возникает и реализуется в действительности. Иначе говоря, решение вопроса о привлечении виновных к административной ответственности, ее реализация зависит от усмотрения и соответствующей юрисдикционной деятельности органов государственного управления. Специфика административно-правового регулирования и властно-управленческая сущность этих правоотношений нисколько не изменяются от того, что конкретные меры административно-правового воздействия применяются единолично народным судьей или судом в коллегиальном составе, так как в этих случаях и судья, и народный суд руководствуются нормами административного права и разрешают дела по предложению органов управления в порядке, отличном от рассмотрения уголовных и гражданских дел.

Административно-процессуальные нормы, регулируя общественные отношения, которые складываются в процессе осуществления административной юрисдикции, наделяют уполномоченные на то органы государственного управления и их должностных лиц властно-управленческими процессуальными правами и обязанностями по возбуждению и рассмотрению дел об административных проступках, наложению и исполнению взысканий и т. д. Одновременно они определяют правосубъектность и других участников данного процесса. Однако процессуальные права, обязанности и деятельность последних возникают лишь после того, как органы государственного управления (их представители) возбудили и осуществляют производство по делу. Поэтому административно-процессуальные отношения, связанные с административной ответственностью, так же как и материальные административно-правовые отношения, складывающиеся по этому поводу, относятся к властно-управленческим правоотношениям[4].

---

[4] Ср.: Г а л к и н Б. А. Советский уголовно-процессуальный закон. М., 1962, с. 73—74. В данном случае мы отмечаем лишь властно-управленческую сущность административно-процессуальных отношений, которые определяют специфику производства по делам об административных проступках, и не анализируем процессуальные права и обязанности.

Этими особенностями предопределяются и все иные свойства производства по делам об административных проступках.

От функций производства по делам об административных проступках как правового института следует отличать функции административно-процессуальной деятельности, осуществляемой в рамках данного производства. Этот вопрос связан с выяснением назначения этой деятельности в борьбе с административными правонарушениями и анализом основных ее направлений при решении указанных задач. Решение этого вопроса, так же как и иных, должно быть аналогично решению сходных проблем в других процессуальных отраслях и прежде всего в уголовном и гражданском процессе...

В уголовно-процессуальной литературе проблема функций имеет давнюю историю и является одной из самых дискуссионных. По свидетельству В. Н. Шпилева, насчитывается пять различных определений самого понятия «функция» процессуальной деятельности. Различны суждения о количестве и наименовании этих функций. Одни авторы полагают, что уголовному процессу свойственны три основные функции, другие — пять, а третьи — семь. В. Н. Шпилев, например, выделяет пять основных (обнаружение, проверка и расследование; обвинение; защита; рассмотрение и разрешение уголовного дела судом; надзор со стороны прокурора за исполнением законности) и две дополнительные функции процессуальной деятельности (предъявление и поддержание гражданского иска и возражение подсудимого или гражданского ответчика по предъявленному гражданскому иску)[5]. В гражданско-процессуальной литературе этот вопрос также еще не решен.

Оставляя в стороне спор о количестве и наименовании функций юрисдикционной деятельности в уголовном и гражданском процессе, так как это выходит за пределы данной работы, мы полагаем, что решение этих проблем не может быть успешным в отрыве от социального назначения процесса как формы реализации материального закона и материально-правовых отношений, а также в отрыве от тех основополагающих целей, которые поставлены государством перед любым юрисдикционным процессом.

Любой юрисдикционный процесс — не самоцель. Являясь формой властно-негативной реакции государства на правонарушения, он

---

[5] См. подробнее об этом: Ш п и л е в В. Н. Содержание и формы уголовного судопроизводства. Минск, 1974, с. 53—68.

подчинен следующим властно-публичным целям: 1) установлению материально-деликтных отношений, связанных с нарушениями требований закона, их всестороннему исследованию и, в частности, выявлению и установлению виновных субъектов, действиями которых эти охранительно-деликтные правоотношения порождены; 2) всестороннему исследованию обстоятельств правонарушения и достижения материальной истины по делу в ходе его разрешения; 3) неотвратимости применения штрафных (карательных) санкций материального закона в случае доказанности вины правонарушителя; 4) охране советских общественных отношений и прав личности от каких бы то ни было противоправных посягательств.

По нашему мнению, без учета этих основополагающих, подлинно гуманных и справедливых целей никакой юрисдикционный процесс немыслим. Как подчеркивал К. Маркс, «действование без цели есть бесцельное, бессмысленное действование»[6]. Поэтому методологическое значение категории цели таково, что ею полностью определяется содержание и основные направления деятельности участников юрисдикционного процесса и прежде всего органов государства, их должностных лиц, представителей общественности и т. д.

Соответственно названным целям, основными функциями любой юрисдикционной деятельности, в том числе и административно-юрисдикционной, являются: 1) функция установления и конкретизации материального охранительно-деликтного правоотношения — факта (события), обстоятельств правонарушения, личности виновного и его обвинения (квалификации его деяния) в рамках закона; 2) функция реализации материально-правового отношения на основе всестороннего разрешения дела и применения штрафных (карательных) санкций норм права к виновным в правонарушении; 3) функция защиты общественных отношений и прав личности вообще, в том числе и в ходе юрисдикционного процесса Отдельные из этих функций затем детализируются в функциях соответствующих участников юрисдикционного процесса и юрисдикционной деятельности в зависимости от их места и роли в процессе[7].

---

[6] Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 1, с. 258.

[7] «Не вызывает сомнений... разделение функций отдельных участников процесса. Очевидно, что суд, прокурор, обвиняемый, потерпевший и др. имеют свои самостоятельные функции», — правильно подчеркивает В. Г. Даев (см.: Даев В. Г. Процессуальные функции и принцип состязательности в уголовном судопроизводстве, — «Правоведение», 1974, № 1, с. 71).

Исследование проблемы функций юрисдикционной деятельности на этом не ограничивается. Следует признать, что специфические функции принадлежат даже отдельным стадиям юрисдикционного процесса, которым свойственны специфические цели в рамках такой общности, как процесс в целом.

Таким образом, в любом юрисдикционной производстве следует выделять основополагающие функции процессуальной деятельности, свойственные властно-публичному характеру юрисдикционного производства вообще (общее), функции отдельных стадий данного производства (особенное) и, наконец, функции конкретных участников процесса (единичное). Методология решения этих, как и иных проблем, должна быть подчинена общим законам марксистской теории познания и выявления общего, особенного и единичного в таком сложном явлении, как процесс и процессуальная деятельность.

§ 2. РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ФОРМ И МЕТОДОВ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Деятельность по изобличению и наказанию виновных в совершении административных проступков и разрешению дел осуществляется в специфических процессуальных формах. В установлении, регламентации этих процессуальных форм заключается одно из назначений производства по делам об административных проступках как процессуального института.

Процессуальные формы осуществления административной ответственности специфичны, приспособлены только к данному виду административной деятельности. Спецификой этих форм производство по делам об административных проступках существенно отличается от процессуальных форм осуществления правосудия в иных производств в рамках советского административного процесса.

В чем заключается специфика процессуальных форм осуществления административной ответственности? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо вначале рассмотреть, что следует понимать под процессуальной формой вообще.

Вопрос о понятии процессуальной формы в литературе не до конца решен. Одни авторы, например М. С. Строгович, под процессуальной формой понимают «совокупность *условий* (курсив наш. — *И. Г.*), установленных процессуальным законом для совершения органами следствия, прокуратуры и суда тех действий, которыми они осуществляют свои функции в области

расследования и разрешения уголовных дел»[8] и т. д. Другие авторы, например Р. Д. Рахунов, под процессуальной формой понимают точно регламентируемый законом «порядок осуществления уголовно-процессуальной деятельности»[9], регламентируемые законом систему судопроизводства, порядок и правила предварительного и окончательного производства по делу[10]. Р. Д. Рахунов полагает также, что «уголовно-процессуальная форма как общее понятие — это весь свод законов об уголовном судопроизводстве»[11]. Допускал отождествление процессуального закона и процессуальной формы и В. П. Радьков. Он писал, что действующим законодательством «не проводится различий между процессуальными формами и нормами уголовно-процессуального права. Нарушения процессуальных форм есть, в то же время, и нарушение норм закона»[12]. В свою очередь В. М. Горшенев под процессуальной формой понимает «совокупность однородных процессуальных, действий.., направленных на достижение какого-то определенного правоприменительного результата»[13], а также «особую юридическую конструкцию, воплощающую существенные принципы наиболее целесообразной процедуры осуществления конкретных полномочий»[14]. По мнению В. Н. Шпилева, «наиболее приемлемым определением внешней процессуальной формы... является то, которое охватывает не только совокупность условий, предусмотренных процессуальным законодательством для совершения процессуальных действий, но и их последовательность, порядок закрепления и оформления процессуальных действий, процессуальные сроки»[15].

---

[8] Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса, т. 1. М., 1968, с. 51.

[9] Рахунов Р. Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности. М., 1961, с. 71.

[10] Рахунов Р. Д. Дифференциация уголовно-процессуальной формы по делам о малозначительных преступлениях. — «Советское государство и право», 1975, № 12, с. 60.

[11] Там же, с. 60.

[12] Радьков В. П. Социалистическая законность в советском уголовном процессе. М., 1959, с. 50.

[13] Горшенев В. М. К вопросу о функциях и процессуальных формах правоприменительного процесса. — «Сборник ученых трудов», вып. 9. Свердловск, 1969, с. 67.

[14] Горшенев В. М. Процессуальная форма и ее назначение в советском праве. — «Советское государство и право», 1973, № 12, с. 29.

[15] Шпилев В. Н. Указ. соч., с. 102—103.

По нашему мнению, вряд ли можно процессуальную форму трактовать как «совокупность условий», установленных для совершения тех или иных действий, ибо такое определение расплывчато и не отражает содержания процессуальной деятельности. Кроме того, термин «условия», используемый для определения процессуальной формы, слишком объемен; под условиями процессуальной деятельности можно понимать наличие самого процессуального закона и факта правонарушения, в связи с которым юрисдикционная деятельность возникает, и многие другие обстоятельства.

Что же касается определения процессуальной формы как «порядка осуществления» процессуальной деятельности, оно также не точно. Термин «процессуальный порядок» в значении «форма» применим, по нашему мнению, лишь для самой широкой характеристики служебной роли процессуального права — отрасли или отдельного института — как «формы жизни» (по Марксу) материального закона в конкретных правоотношениях. В собственном же, процессуальном значении «порядок осуществления», как и любое общественное явление, согласно марксистско-ленинской философии, тоже должен обладать своей формой и содержанием. И думается, что только в этом смысле необходимо решать вопрос о значении и месте процессуальной формы в осуществлении той или иной процессуальной деятельности.

Вряд ли удачным является понимание процессуальной формы как совокупности однородных процессуальных действии или как особой юридической конструкции, воплощающей существенные принципы наиболее целесообразной процедуры, так как такие определения не отличаются ясностью и нуждаются в дополнительной расшифровке каждого положения.

При определении понятия процессуальной формы необходимо учитывать марксистское положение о том, что «форма лишена всякой ценности, если она не есть форма содержания»[16]. При этом, если категория «содержание» в марксистской философии означает то, что составляет данный предмет, его состав, упорядоченность его компонентов, частей (подсистем), свойств и отношений[17], то категория «форма» служит средством внутренней организации содержания, придания ему определенности, объек-

---

[16] Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 1, с. 159.

[17] Тюхтин В. С. Отражение, системы, кибернетика. М., 1972, с. 187.

тивности и в то же время указывает, каково внешнее выражение этого содержания, его реальное оформление и закрепление.

Методологическое значение этих категорий является решающим для познания специфики процесса, процессуальной деятельности, структуры их организации и форм выражения, для их разграничения и совершенствования в нормотворческой практике.

Не претендуя на бесспорность и учитывая дискуссионность проблемы, мы полагаем, что понятие процессуальной формы должно отвечать следующим основным условиям. В нем должно найти указание, во-первых, на внутреннее содержание той или иной процессуальной формы и, во-вторых, на внешнее выражение, проявление и оформление этого содержания.

К внутреннему содержанию процессуальной формы, но нашему мнению, относится: а) специфика самих нормативных процессуальных актов (норм), являющихся юридической базой данной процессуальной формы, основой ее существования, функционирования и регулирующего воздействия; б) специфика содержания субъективных прав и обязанностей участников данной процессуальной деятельности, характер взаимосвязи между ними; в) сама фактическая деятельность субъектов по осуществлению своих субъективных прав и обязанностей на различных стадиях процесса.

Внешнее выражение процессуальной формы составляют также разнообразные компоненты, отражающие зримые стороны процесса, которыми он объективируется как автономное процессуальное явление. К ним относится: а) специфика последовательности и постадийности развития процессуальной деятельности; б) специфика приемов, средств, способов (методов) осуществления процессуальной деятельности, установления и закрепления доказательств по делу; в) специфика мер процессуального обеспечения (принуждения) и процедуры их применения в ходе процессуальной деятельности; г) специфика процессуальных актов, в которых закрепляются результаты процессуальной деятельности, процедуры и сроков их вынесения (составления), порядка и сроков их реализации, приведения в исполнение.

Диалектика взаимосвязи между содержанием процессуальной деятельности и внешней формой ее выражения такова, что сама деятельность по осуществлению юрисдикционных задач (содержащие) возможна и при отсутствии четко регламентированных и совершенных внешних форм ее проявления. В таких случаях

юрисдикционная деятельность нуждается в правовом совершенствовании, в нормативной детализации регулирования, ибо иное не способствует борьбе за укрепление законности.

Особое значение для внешнего отражения и проявления процессуальной формы имеют процессуальные акты. Они отражают подлинную сущность и содержание процессуальной деятельности, ее количественное и качественное постадийное развитие, служат выражением развития и оформления не только процессуальной деятельности, но и развития и юридического оформления соответствующих отношений. Они — форма таких отношений. Не случайно поэтому К. Маркс формой юридического отношения именовал договор[18].

Свидетельством того, что именно в процессуальных актах выражается содержание и результат определенной процессуальной деятельности, ее количественное и качественное развитие и изменение, может служить анализ процессуальных норм, которые всегда требуют, чтобы любое процессуальное действие было внешне оформлено составлением предусмотренного законом процессуального документа. Так, в уголовном процессе возбуждение дела должно быть оформлено составлением о том соответствующего постановления (ст. 112 УПК РСФСР), а в производстве по делам об административных проступках — составлением протокола о нарушении (ст. 20 Положения об административных комиссиях в РСФСР) и т. д. Причем в законе всегда подчеркивается не только необходимость составления того или иного процессуального документа (акта), но и устанавливается строгий процессуальный режим, порядок, сроки его составления и оформления, которые неодинаковы в зависимости от различий содержания и роли того или иного акта и соответствующей ему процессуальной деятельности. Этот процессуальный режим, связанный с внешним оформлением процессуальной деятельности, предполагает также строгое закрепление и разграничение в компетенции уполномоченных на то должностных лиц и иных участников процесса на составление и оформление соответствующих процессуальных актов — не каждый орган или должностное лицо вправе отправлять, например, функции правосудия и выносить в целях его осуществления соответствующие процессуальные акты — приговор или решение. Таким правом наделен только суд. Иначе говоря, про-

[18] См.: Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 94.

цедура, порядок, сроки, специфика производства по делу и процессуальной деятельности находят свое выражение, проявление и закрепление в предусмотренных законом процессуальных актах. Все это подчеркивает роль и значение процессуальных актов в жизни самого процесса.

Говоря о значении процессуальных актов для разработки понятия формы процессуальной деятельности, необходимо отметить, что внешнему оформлению и закреплению содержания того или иного явления всегда придавалось исключительное значение. В этой связи уместно привести слова В. И. Ленина о необходимости закона как внешней формы государственной воли. Он писал: «...воля, если она государственная, должна быть выражена как закон, установленный властью; иначе слово «воля» пустое сотрясение воздуха пустым звуком»[19]. В правовой сфере внешнее оформление явления, предмета служит средством закрепления его содержания. По этой причине не случайно, например, понятие формы государства иногда отождествляется с таким внешним фактором, отражающим его содержание, как форма правления — монархия, республика и т.д.[20] Точно так же не случайно многие авторы, обращаясь к понятию формы права, отождествляют ее с соответствующими нормативными актами государства, которые служат внешней формой его выражения и закрепления[21].

В литературе, когда говорят о процессуальной форме и определяют ее как «совокупность условий» для совершения соответствующих действий или же как «точно регламентированный законом порядок осуществления уголовно-процессуальной деятельности», роль соответствующих процессуальных актов так или иначе неизбежно принимается во внимание. Так, М. С. Строгович, аргументируя свое понимание процессуальной формы как «совокупности условий» для процессуальной деятельности и разъясняя затем, что следует понимать под этими условиями, пишет: «Например, привлечение лица к уголовной ответственности производится с соблюдением определенных, установленных законом, условий: вынесение следователем *постановления* (курсив наш. — *И. Г.*) о привлечении данного лица в качестве

[19] Л е н и н В. И. Полн. собр. соч., т. 32, с. 340.

[20] См.: Л е н и н В. И. Полн. собр. соч., т. 39, с. 74.

[21] См. подробнее об этом: Ш е б а н о в А. Ф. Форма советского права. М., 1968, с. 22—44; К е р и м о в Д. А. Философские проблемы права. М., 1972, с. 226.

обвиняемого, предъявление ему обвинения...»[22]. Р. Д. Рахунов, говоря о процессуальной форме, прямо указывает, что осуществление последней предполагает «оформление каждого процессуального действия в установленном законом порядке»[23]. Таким образом, значение процессуальных актов, которыми закрепляется и оформляется соответствующая процессуальная деятельность, этими авторами отнюдь не исключается из содержания понятия процессуальной формы, хотя в обобщенном его определении они об этом и не указывают. Вряд ли это правильно, ибо любой процесс, любая процессуальная деятельность, не оформленная процессуальными актами, — это уже и не процесс, и не процессуальная деятельность, а нечто другое.

Указанный подход к анализу сущности процессуальной формы, по нашему мнению, методологически оправдан потому, что он позволяет отразить и раскрыть, во-первых, сугубо нормативные условия существования содержания самой процессуальной формы, во-вторых, ее юридическое содержание — специфику субъективных прав и обязанностей участников процессуальной деятельности, в-третьих, специфику ее материального содержания — фактическую деятельность субъектов по реализации своих субъективных прав и обязанностей, в-четвертых, специфику всех внешних процедурных моментов осуществления процессуальной деятельности, в том числе и процессуальных актов, в которых материализуется, закрепляется и оформляется деятельность участников процесса и ее результаты. При таком подходе процессуальная форма характеризуется с различных сторон ее статического существования и в динамике своего активного регулирующего воздействия на общественные отношения.

Главное назначение любой процессуальной формы состоит в том, чтобы закрепить специфику правового регулирования процессуальной деятельности, основных требований, предъявляемых к порядку и процедуре ее осуществления, оформления и закрепления в процессуальных актах. Указанной спецификой различные процессуальные формы и отличаются друг от друга.

Таким образом, *под процессуальной формой в советской правовой системе следует понимать специфику нормативной основы, правового регулирования процессуальной деятельности участников общественных отношений, а также процедуры ее осуществления,*

---

[22] Строгович М. С. Указ соч., с. 51.

[23] Рахунов Р. Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности, с. 77.

оформления и закрепления в процессуальных актах и правового режима последних. В таком понимании категория процессуальной формы в самом общем смысле может быть использована для познаний (и обозначения) специфики регулирующего воздействия целых процессуальных отраслей и институтов, устанавливающих особую процедуру, особый процессуальный режим осуществления любой юридически значимой деятельности.

Итак, назначение производства по делам об административных проступках заключается в там, чтобы регламентировать осуществление административной ответственности в специфических для нее процессуальных формах, для которых характерны несложность, быстрота, упрощенная процедура осуществления процессуальной деятельности и оформления процессуальных документов (актов). Все это с наибольшей полнотой отвечает мобильному и оперативному характеру государственного управления, в сфере которого и осуществляется борьба с административными правонарушениями.

Важным назначением производства по делам об административных проступках как процессуального института является также регламентация правовых методов осуществления процессуальной деятельности. Проблема таких методов — одна из актуальных в советской правовой теории. Она неразрывно связана с дальнейшим укреплением социалистической законности в правоприменительной деятельности Советского государства. Вместе с тем она еще не разрешена, хотя имеет первостепенное значение для понимания сущности любого процесса. В любом определении понятия процесса отсутствуют указания, что процессуальная деятельность возможна лишь на основе законных методов ее осуществления. В процессуальной литературе отсутствуют и специальные исследования, касающиеся понимания метода процессуальной деятельности, сущности этого понятия и т. д.

Представляется, что понятие метода осуществления процессуальной деятельности сугубо правовое, связанное с самой сутью, жизнью процесса. Метод — это не принцип, а те конкретные приемы, способы осуществления деятельности, из которых и состоит сам процесс. И хотя в законе трудно найти такую статью, в которой прямо закреплялось бы, что производство по делу может осуществляться лишь законными методами, все нормы советского процессуального права фактически устанавливают эти методы — приемы, способы возбуждения дела, опознания личности (по УПК), составления протоколов о нару-

шении (в административном производстве) и т. д. Сама сущность процессуальных норм, которые носят процедурный характер, как раз и заключается в том, что они призваны, помимо иных задач, регламентировать, предусматривать законные методы ведения дела, подчинять их требованиям всю процессуальную деятельность. Более того, в отдельных процессуальных нормах, особенно в уголовно-процессуальных, предусмотрено немало статей, прямо запрещающих недозволенные методы — запрещается домогаться показаний обвиняемого путем насилия, угроз и иных незаконных мер (ст. 20 УПК РСФСР), не допускаются наводящие вопросы при допросе свидетеля (ст. 150 УПК РСФСР) и т. д. Иначе говоря, законные методы процессуальной деятельности составляют содержание и сущность процесса как такового, его внутреннюю, качественную основу.

Процессуальные нормы производства по делам об административных проступках также призваны устанавливать и регламентировать осуществление административной ответственности лишь теми методами, которые предусматриваются или вытекают из содержания административно-процессуального закона. Следовательно, предусмотренные процессуальными нормами «методы и есть законные методы.

Акцентируя внимание на том, что одним из назначений процессуальных норм является регламентация законных методов осуществления процессуальной деятельности, следует учесть, что сами процессуальные нормы лишь статически предусматривают возможность таких методов. Как таковые реально эти методы становятся лишь в процессе применения процессуальных норм в конкретных правоотношениях. Поэтому понятие метода в значительной своей части — понятие правоприменительное, процедурное. Чтобы метод был законным методом осуществления процессуальной деятельности, необходимо, чтобы соответствующими лицами, применяющими процессуальные нормы, предписания и требования этих норм неукоснительно соблюдались, исполнялись и, главное, фактически проводились в жизнь.

Методы процессуальной деятельности выполняют организующую функцию в процессе. Они представляют собой те конкретные приемы, способы, средства осуществления процессуальной деятельности в наиболее целесообразном и оптимальном варианте, который установлен законом. Соотношение между процессуальной деятельностью и методами ее осу-

ществления таково, что она реализуется лишь при помощи и на основе ее методов. Более того, в своем развитии процессуальная деятельность полностью зависит от методов ее осуществления и всецело им подчиняется. Реализация методов означает и реализацию самой процессуальной деятельности. Образно говоря, в процессуальном регулировании методы деятельности определяют «технологию» всего процесса, его «техническую» сторону организации, развития и осуществления. Поэтому без строго установленных законом методов осуществления процессуальной деятельности последней быть не может. Категория метода процессуальной деятельности — это та категория, в которой отражаются тактические приемы и способы законного ведения процесса, степень демократизации его институтов. Данная категория составляет одну из важнейших основ юрисдикционного процесса вообще, его решающий компонент, недооценка которого чревата отрицательными последствиями в теории и особенно на практике. Поэтому она заслуживает того, чтобы получить права гражданства не только в науке, но и в законодательстве:

Проблема метода процессуальной деятельности — многоплановая проблема, заслуживающая специальных исследований. При разработке определения категории метода процессуальной деятельности, по нашему мнению, необходимо учитывать следующие основные моменты, имеющие методологическое значение: а) метод процессуальной деятельности строго регламентируется процессуальными нормами; б) он обозначает приемы, средства и способы осуществления процессуальной деятельности; в) его специфика и конкретные проявления обусловливаются спецификой объема и характера субъективных прав и обязанностей участников юрисдикционного производства, его использование составляет часть их компетенций; г) он является способом осуществления указанных субъективных прав и обязанностей, достижения целей и результатов юрисдикционного производства.

Таким образом, *под методом процессуальной деятельности в административно-юрисдикционном производстве (как и в любом ином) следует понимать предусмотренные его нормами приемы, средства и способы осуществления деятельности, субъективных прав и обязанностей его участников и достижения стоящих перед ними целей и задач, а также задач данного производства.*

§ 3. РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ СУБЪЕКТОВ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Назначение производства по делам об административных проступках как процессуального института заключается также в том, чтобы регламентировать круг субъектов процессуальной деятельности, их субъективные права и обязанности, содержание их поведения. К ним относятся законом на то уполномоченные органы советского государственного управления (административные инспекции и комиссии, органы милиции и др.), их должностные лица, представители общественных организаций, правонарушители, свидетели, эксперты, прокуратура, суд. Права и обязанности каждой из названных групп участников различаются в зависимости от их места в процессе, а также от того, какие функции они выполняют.

Ведущая роль в производстве по делам об административных проступках, как отмечалось, принадлежит органам советского государственного управления и их должностным лицам. Они выполняют возложенную на них обязанность по борьбе с административными правонарушениями и наделяются властными полномочиями по возбуждению и разбирательству дел, применению и исполнению административных взысканий. При осуществлении этих обязанностей органы управления и их должностные лица вправе совершать в установленной законом процессуальной форме действия, влекущие возникновение, изменение или прекращение административно-правовых материальных и процессуальных отношений;

Представители общественных организаций — народные дружинники и др. — также наделяются определенными правами в процессе по делам об административных проступках. Они вправе выяснять личность нарушителя, составлять протоколы о факте нарушения, проверять материалы дела до его рассмотрения по существу, присутствовать при рассмотрении дела (ст. ст. 20, 29 Положения об административных комиссиях в РСФСР), а в ряде случаев непосредственно применять меры административной ответственности (технические инспектора советов профсоюзов) и т. д. Функции общественных организаций и их представителей в производстве по делам об административных проступках в основном состоят в оказании помощи органам государственного управления по осуществлению административной юрисдикции.

Нарушители административно-правовых норм вправе внести в протокол о нарушении собственноручные объяснения и замеча-

ния по существу содержания протокола, мотивы отказа от его подписания, им предоставляется право на ознакомление со всеми материалами дела и дачу объяснений но существу нарушения, на заявление ходатайств. Они могут, если иное не предусмотрено законом, обжаловать решения о наложении на них взысканий.

Свидетели в производстве по делам об административных проступках выполняют те же функции, что и в уголовном и гражданском процессе. Сведения, которые они сообщают, являются доказательствами по делу. Вместе с тем их правовое положение в данной области процессуальной деятельности остается неопределенным. Они не несут ответственности за дачу, отказ от дачи правдивых показаний, за лжесвидетельство, за неявку в орган, рассматривающий дело. Такое положение нельзя признать правильным, ибо сведения, излагаемые свидетелями в административном производстве, служат основанием для обвинения лица в совершенном проступке. И если учесть, что в соответствии с действующим законодательством повторное совершение многих проступков влечет за собою привлечение виновных к уголовной ответственности, то понятно, насколько важна роль свидетельских показаний и их правдивости в решении дела, в определении степени тяжести наказания и характера ответственности виновного при совершении им административного проступка и т. д. Поэтому следует полностью согласиться с авторами, предлагающими регламентировать обязанности и права свидетелей в административном процессе, причем детально, по аналогии с уголовным процессом[24].

Важные процессуальные функции в производстве по делам об административных проступках иногда выполняются экспертами, дающими определенное заключение по делу. Однако их правовое положение, так же как и свидетелей, не определено. Они не несут ответственности за ложные заключения, за его объективность, что нередко влечет за собою принятие незаконных решений об административных взысканиях. С этим нельзя мириться. Мы согласны с авторами, предлагавшими установить единую — уголовную ответственность за дачу заведомо ложного заключения[25]. Наряду с этим надлежит расширить права экспертов в производстве, предоставив им возможность знакомиться с материалами дела и т. д.

---

[24] См., например: К о р е н е в А. П. Кодификация советского административного права. М., 1970, с. 89.

[25] Там же, с. 90.

В качестве участника производства по делам об административных проступках может быть и потерпевший, которому причинен тот или иной вред или ущерб совершенным административным нарушением. Однако правовое положение и функции потерпевшего в данном производстве также остаются неопределенными и нуждаются в законодательном уточнении. Следует расширить гарантии обеспечения прав потерпевших. Как замечает Л. Д. Кокорев, необходимо предоставить потерпевшему право участвовать в рассмотрении правонарушений, связанных с причинением ему вреда, знакомиться с материалами дела, давать объяснения и заявлять ходатайства и, наконец, обжаловать решения о непризнании лиц виновными, когда потерпевший с таким решением не согласен. Особенно это важно в тех случаях, когда потерпевший понес от нарушения материальный вред[26].

Участником процесса по делам об административных проступках может быть прокуратура, которая осуществляет функции надзора за законностью в деятельности органов и должностных лиц, применяющих административно-правовые меры воздействия. Правовой статус прокуратуры административно-процессуальными нормами определен недостаточно. Однако прокурор извещается о дне заседания административной комиссии (ст. 28 Положения об административных комиссиях в РСФСР), он может выступать с заключением при рассмотрении дел о безвозмездном изъятии домостроений и автомашин, приобретенных на нетрудовые доходы, участвовать в исследовании доказательств, т. е. быть стороной в процессе[27].

§ 4. РЕГЛАМЕНТАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ В НАРОДНОМ СУДЕ

Важные функции в производстве по делам об административных проступках выполняют народные судьи и народные суды.

В настоящее время их компетенция в этой области значительно расширена. Народные судьи рассматривают дела о мелком хулиганстве[28], о мелкой спекуляции[29], об ответственности

---

[26] См.: К о к о р е в Л. Д. Потерпевший от преступления. Воронеж, 1964, с. 135—136.

[27] См. подробнее об этом: С а л и щ е в а Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964, с. 57, 66.

[28] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 30, ст. 595.

[29] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1957, № 1, ст. 5.

за оказание сопротивления или неповиновения работникам милиции или народным дружинникам[30], за незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств[31], за нарушение правил административного надзора[32].

К ведению народных судов в настоящее время отнесено лишь рассмотрение дел об изъятии домовладений и автомашин, приобретенных на нетрудовые доходы[33]. Ранее они рассматривали и дела о выселении тунеядцев[34].

Расширение компетенции народных судей и судов по делам об административных правонарушениях — характерная тенденция советского законодательства последнего времени. Это продиктовано многими причинами. Во-первых, меры административного воздействия за совершение указанных проступков связаны с серьезными правоограничениями виновных. В частности, они могут быть подвергнуты аресту, лишению свободы за уклонение от отбытия исправительных работ, т. е. определенной изоляции от общества. Если учесть, что согласно ст. 127 Конституции СССР арест гражданина может быть произведен не иначе как с санкции прокурора или по постановлению суда, то становится понятным, почему рассмотрение названных дел законодателем отнесено к компетенции народных судов. Во-вторых, перечисленные выше административные правонарушения отличаются особой злостностью, связаны с грубейшими нарушениями правопорядка, граничат с преступлениями. Отнесение указанных дел к компетенции народных судей и судов гарантирует не только квалифицированное их рассмотрение, но и строгое соблюдение законности, ибо судьям в силу их профессиональной подготовки легче разобраться в существе и обстоятельствах дела, исключить возможность привлечения к административной

---

[30] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1962, № 8, ст. 83.

[31] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1960, № 13, ст. 177.

[32] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1966, № 32, ст. 770.

[33] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 30, ст. 464; 1963, № 39, ст. 699.

[34] Такое право народным судам было предоставлено Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 мая 1961 г. «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни» («Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1961, № 18, ст. 273). Ныне рассмотрение дел о тунеядстве передано в ведение исполкомов районных (городских) Советов депутатов трудящихся («Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1970, № 14, ст. 255).

ответственности тех лиц, в действиях которых имеется состав преступления[35].

Судебная компетенция в области административной ответственности в соответствии с действующим законодательством складывается из компетенции народных судей, рассматривающих дела об административных проступках единолично, и из компетенции народных судов, рассматривающих такие дела коллегиально, в открытом заседании, в составе председательствующего и двух народных заседателей.

Говоря о судебной компетенции в производстве по делам об административных проступках, следует помнить и о соответствующих правах и обязанностях судебных исполнителей, осуществляющих по закону исполнение решений административных органов о наложении штрафов на неработающих нарушителей, решений народных судов об изъятии домостроений и автомашин, приобретенных на нетрудовые доходы, и по другим делам.

В соответствии с действующим законодательством роль суда значительно расширена и в другом отношении. Только судам предоставлено право рассматривать жалобы на акты административных органов о наложении штрафов[36] и применении лишения водительских прав за управление транспортными средствами в нетрезвом состоянии[37].

Рассмотрение дел об административных правонарушениях и применение народными судьями и судами административных взысканий регламентируется нормами административного материального и процессуального права, которые в своей совокупности составляют институт административных полномочий судов. Само наличие этого института в системе административного права свидетельствует о расширении судебного контроля за административной деятельностью, что отвечает требованиям всемерного укрепления в ней социалистической законности.

---

[35] См. подробнее об этом: Народный суд. Воронеж, 1970, с. 224—236; Административное право. М., 1968, с. 253—269.

[36] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1961, № 35, ст. 368. Исключением являются лишь соответствующие положения Воздушного и Таможенного кодексов СССР, которыми предусматривается возможность обжалования актов о наложении штрафов или в суд, или по административной линии в вышестоящие инстанции («Ведомости Верховного Совета СССР», 1961, № 52, ст. 538; 1964, № 20, ст. 242).

[37] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1968, № 26, ст. 1009; 1972, № 51, ст. 1208.

Проблема природы правового статуса народных судей и судов в области административной юрисдикции относится к числу наиболее спорных. До сих пор не решен вопрос о том, какими — административно-процессуальными или судопроизводственными — нормами руководствуются народные судьи и суды при разрешении конкретных дел об административных проступках.

К настоящему времени по всем этим вопросам в науке сформировались, в основном, два направления. Представители первого — С. С. Студеникин, Ю. М. Козлов, В. Д. Сорокин, Н. Г. Салищева, Д. Н. Бахрах, М. С. Строгович и др.— исходят из того, что деятельность народных судей и судов по осуществлению административной ответственности (рассмотрению конкретных дел и наложению административных взысканий) охватывается объемом административного процесса, регулируется нормами административно-процессуального права и никоим образом к правосудию не относится[38].

Представители второго направления — А. Ф. Клейнман, Г.И. Петров, И. А. Жеруолис, А. К. Блажко, В. А. Лория и др. — полагают, что в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях народными судьями и судами применяются нормы уголовного либо гражданского процесса, а сама эта их деятельность представляет собой не что иное, как правосудие, охватывается его объемом[39]. Так, А. К. Блажко

---

[38] См.: Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. — В кн.: Вопросы советского административного права. М., 1949, с. 44; Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967, с. 85; Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М., 1968, с. 62; Он же. Административно-процессуальные отношения. Л., 1968, с. 38—41; Салищева Н. Г. Указ. соч., с. 154; Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969, с. 301; Строгович М. С. Указ. соч., с. 62, и др.

[39] См.: Клейнман А. Ф. К разработке проекта гражданского процессуального кодекса СССР. — «Социалистическая законность», 1946, № 11; Он же. Советский гражданский процесс. М., 1954; Петров Г. И. Сущность советского административного права. Л., 1959, с. 127; Жеруолис И. А. Судопроизводство по административным делам. — «Советское государство и право», 1970, № 2; Блажко А. К. Административная ответственность за правонарушения, применяемая в судебном порядке. Автореф. канд. дисс. Л., 1970, с. 13—16; Лория В. А. Существует ли административная юстиция в советском праве? — «Правоведение», 1970, № 1.

пишет: «Для исследуемых мер характерен особый, судебный порядок их реализации, представляющий собой своеобразную форму осуществления правосудия (упрощенная форма судебного разбирательства дел о правонарушениях)», которая «тесно переплетается с элементами управленческого характера»[40].

Своеобразную позицию по этому вопросу занимает М. С. Студеникина. С одной стороны, обращаясь к характеристике названной компетенции судей и судов, она пишет, что эта деятельность похожа на правосудие, обладает всеми его признаками. Основной ее довод в том, что «суд всегда должен выступать как орган правосудия, независимо от того, какую категорию дел он разрешает»[41]. С другой стороны, она отмечает, что такая деятельность судей и судов имеет управленческое содержание, и уточняет: «Разбирательство административных дел, независимо от того, каким органом оно производится, составляет административную компетенцию этого органа и представляет собой реализацию особой формы исполнительно-распорядительной деятельности. Нельзя согласиться с теми административистами, которые специфику исполнительно-распорядительной деятельности видят не в ее характере и содержании, а в субъекте, ее осуществляющем, считая таковыми лишь органы, входящие в систему органов государственного управления»[42]. С этим вторым доводом М. С. Студеникиной мы полностью согласны и полагаем, что он несовместим с ее первым доводом точно так же, как исполнительно-распорядительная деятельность несовместима с правосудием. Одно исключает другое.

Наиболее последовательно позицию о том, что указанная деятельность судей и судов охватывается объемом правосудия, отстаивает И. А. Жеруолис: «Если административное дело передается суду, то это означает, что по такому делу будет осуществляться правосудие, которое отправляется в определенной процессуальной форме, отличающейся от административно-процессуальной формы»[43].

В обоснование такого заключения И. А. Жеруолис приводит следующие доводы. Во-первых, полагает он, в судопроиз-

---

[40] Б л а ж к о А. К. Указ. соч., с. 13, 16.

[41] С т у д е н и к и н а М. С. Меры административной ответственности, применяемые непосредственно народным судом (судьей). — «Учен. зап. ВНИИСЗ», 1965, вып. 5, с. 118.

[42] Там же, с. 119.

[43] Ж е р у о л и с И. А. Указ. соч., с. 110.

водстве, в котором суд (судья) применяет меры административного воздействия за административные проступки, совершается не исполнительно-распорядительная деятельность, а деятельность по осуществлению правосудия, которая не может быть содержанием административного процесса. Во-вторых, рассмотрение и разрешение судом материалов об административных проступках в основном совершается в соответствии с правилами, установленными не административно-процессуальным законом, а процессуальными нормами иного характера. При этом, анализируя состояние процессуального законодательства, предусмотренного в нормах, которыми установлена административная ответственность за проступки, рассматриваемые судом (судьей), и говоря об их несовершенстве, он добавляет: «Ясно, что суд (судья) при рассмотрении этих материалов должен и может руководствоваться какими-то другими процессуальными нормами, устанавливающими общий порядок»[44]. Какими же? Оказывается, решение этого вопроса должно быть отнесено к усмотрению самого суда (судьи), причем И. А. Жеруолис видит в этом какой-то даже положительный смысл. По его мнению, «законодатель сознательно предоставил суду возможность самому избирать из существующих процессуальных форм такую, которая с учетом установленных в законодательных актах процессуальных особенностей наиболее приспособлена для рассмотрения материалов об административных проступках»[45]. Такой, по его мнению, более приспособленной к характеру административных проступков, формой является уголовно-процессуальная форма, в рамках которой и должна осуществляться указанная деятельность народных судов и судей[46].

Следует отметить, что И. А. Жеруолис, предварительно показав несовершенство административного законодательства в этой области, в то же время возражает тем авторам, которые предлагают разработать специальный закон о процессуальном порядке рассмотрения указанных дел судом и включить в него все процессуальные гарантии прав личности. Он, в частности, пишет: «Нецелесообразно создавать особый закон об административном судопроизводстве... потому, что в ГПК и УПК, нормы которых уже с успехом применяются при рассмотрении

---

[44] Ж е р у о л и с И. А. Указ. соч., с. 109.
[45] Там же.
[46] Там же, с. 110.

административных дел судом, имеются все необходимые процессуальные гарантии защиты прав, для чего, собственно говоря, и передаются административные дела суду»[47].

И. А. Жеруолис не одинок в своем мнении об отнесении указанной деятельности судов и судей к правосудию. В свое время такое же мнение высказывал А. Ф. Клейнман, который еще в 1940 г. к гражданскому процессу относил и «порядок осуществления правосудия по... отнесенным к ведению суда административным делам...»[48]. Критикуя позицию А. Ф. Клейнмана, С. С. Студеникин считал ее неприемлемой и полагал, что указанного рода дела рассматриваются в формах не правосудия, а административного процесса[49]. В то время к ведению суда относилось разрешение вопросов, связанных с обращением принудительного взыскания на имущество в покрытие недоимок по налогам, штрафам, по судебному рассмотрению жалоб на неправильности в списках избирателей. О характеристике процессуальных полномочий судов по непосредственному применению мер административной ответственности тогда не могло быть и речи, так как законы об этом были изданы в конце 50-х — начале 60-х гг.

Дискуссия о процессуальной специфике правомочий суда в области рассмотрения дел, вытекающих из административно-правовых отношений, не прекращается до сегодняшнего дня. Характеризуя порядок рассмотрения этих дел — в основном дел по жалобам на неправильности в списках избирателей, на действия административных органов о наложении штрафов, о взыскании недоимок с граждан по государственным и местным налогам и сборам, обязательному окладному страхованию и обложению и т. д., — многие авторы производство по ним относят к правосудию, а точнее, к гражданскому процессу. Это соответствует и закону. Согласно Основам гражданского судопроизводства СССР и союзных республик (ст. 1) и республиканским гражданско-процессуальным кодексам (ст. 232 ГПК РСФСР) дела указанных категорий должны рассматриваться по правилам гражданского судопроизводства за изъятиями и дополнениями,

---

[47] Там же, с. 111.

[48] «Советское государство и право», 1940, № 3, с. 67.

[49] См.: Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. — В кн.: Вопросы советского административного права, с. 44—45.

которые установлены законом (ст. 24 Основ, ст. 232 ГПК РСФСР).

Мы присоединяемся к мнению тех авторов[50], которые рассмотрение дел, не связанных с применением административных взысканий, относят к правосудию, к гражданскому судопроизводству. Согласно закону, лица, участвующие в делах, возникающих из административно-правовых отношений, пользуются одинаковыми правами с лицами обычного искового производства за изъятиями, установленными законом (ст. 24 Основ).

Несколько спорным является лишь безусловное отнесение к правосудию дел по жалобам на действия административных органов. Для того чтобы бесспорно этот порядок отнести к гражданскому процессу, необходимо, чтобы он регулировался только гражданско-процессуальными нормами. Однако по делам данной категории этого как раз не произошло.

Впервые право на обжалование в суд решений административных органов о наложении штрафов было установлено в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» (ст. ст. 18, 19)[51], который введен в действие с 1 января 1962 г. На основе Указа возникали соответствующие процессуальные отношения между лицами, обжалующими действия административных органов, и судом, которые были явно административно-процессуальными, так как в гражданско-процессуальном законодательстве этот вопрос не был урегулирован. Не был этот вопрос урегулирован и Основами гражданского судопроизводства СССР и союзных республик, принятых 8 декабря 1961 г. и введенных в действие с 1 мая 1962 г., которыми лишь в общей форме было закреплено, что к ведению судов относится также и рассмотрение дел, возникающих из административно-правовых отношений, а значит, и дел по указанным жалобам.

Впоследствии и, видимо, с учетом такой неурегулированности в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»[52], т.е. в административ-

---

[50] Подробно позиция различных авторов и история дискуссии по данному вопросу изложена в монографии А. А. Мельникова (см.: Мельников А. А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. М., 1969, с. 179—202).

[51] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1961, № 35, ст. 368.

[52] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1962, № 9, ст. 121.

но-правовом акте, были подробно определены полномочия судов по рассмотрению таких жалоб (ст. ст. 21—25 Указа). В частности, было установлено, что определения судов по этим жалобам являются окончательными и дальнейшему обжалованию не подлежат. Позднее основные положения этого Указа в части процедуры и прав суда по рассмотрению таких жалоб были полностью воспроизведены в ст. ст. 236—239 ГПК РСФСР, принятого 11 июля 1964 г. и введенного в действие с 1 октября 1964 г., за исключением того, что вопрос, подлежат ли дальнейшему обжалованию указанные судебные определения или нет, в ГПК остался неразрешенным.

Мы не случайно акцентировали внимание на том, когда были приняты и введены в действие указанные административно-правовые акты, которыми первоначально и была урегулирована процедура судебного разрешения названных жалоб. В настоящее время эти Указы, точно так же как и ГПК в этой части, действуют одновременно, не умаляя правомерность друг друга. Поэтому правы те авторы, которые полагают, что нормы, регулирующие производство в суде по указанным жалобам, «по своему характеру могут быть отнесены к смешанным нормам, в которых имеются административно- и гражданско-правовые элементы»[53]. По нашему мнению, эти нормы представляют собой комплексный административно- и гражданско-процессуальный институт, который, однако, более тяготеет к административному процессу, так как впервые получил свое закрепление в административно-процессуальных нормах, исключает возможность обжалования судебных определений, что является серьезным отступлением от правосудия, и т. д.

Если процедуру рассмотрения указанных жалоб хоть в какой-то степени можно относить к правосудию, так как она, наряду с названными административно-правовыми актами, регулируется и нормами гражданско-процессуального кодекса, то этого нельзя сказать о производстве по делам о тех административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено к компетенции народных судей и судов.

Прямых указаний закона о том, что названные дела должны рассматриваться по нормам уголовного или гражданско-процессуального права не существует. Поэтому любые попытки

---

[53] Салищева Н. Г. Указ. соч., с. 154. См. также: Мельников В. В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. М., 1967, с. 42.

объявить эту деятельность судов и судей правосудием следует рассматривать лишь как стремление выдать желаемое за действительное.

И. А. Жеруолис безусловно прав, полагая, что деятельность по осуществлению правосудия не может быть содержанием административного процесса. Однако это еще не довод для того, чтобы судебное рассмотрение указанных дел именовать правосудием, чтобы лишать его административно-процессуального характера.

По нашему мнению, указанная деятельность судов и судей целиком и полностью протекает в административно-процессуальных формах, на основе норм советского административно-процессуального права. Такой вывод обусловливается следующими соображениями.

Во-первых, эта деятельность по своему материальному содержанию является административно-правовой, ибо складывается по поводу проступков, совершенных в сфере государственного управления, заключается в применении к виновным административно-правовых санкций на основе норм материального закона[54]. Во-вторых, эта деятельность является административно-процессуальный по формам и методам ее осуществления. Она ничем не отличается от аналогичной деятельности должностных лиц органов государственного управления.

Так, если сравнить деятельность народных судей, единолично рассматривающих дела о мелком хулиганстве, с аналогичной деятельностью начальника органа милиции, то нельзя увидеть какой-либо разницы. В соответствии с законом и народный судья, и начальник органа милиции рассматривают материалы единолично, в течение суток; применение взыскания оформляется вынесением одинаковых процессуальных актов — постановлений, которые являются окончательными, обжалованию не подлежат и приводятся в исполнение немедленно.

В таком же порядке народными судьями рассматриваются и дела иных категорий. По этим делам, как и по административным делам, рассматриваемым судом коллегиально, не предусмотрена ответственность свидетелей за отказ от дачи показаний или же за лжесвидетельство. Не предусмотрена также ответственность экспертов и иных лиц за дачу неправильных заключений, отсутствует тайна совещательной комнаты. Если судом

---

[54] Это обстоятельство правильно подмечено В. Д. Сорокиным (см.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения, с. 40—41).

функция правосудия завершается особого рода процессуальными актами — приговорами и решениями, которые выносятся от имени государства — СССР или союзных республик, то по делам об административных проступках принимаются лишь постановления, форма которых не предусматривает указанного момента.

Сложнее решается вопрос о процессуальной природе производства, связанного с безвозмездным изъятием домов, дач и иных строений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, и автомашин у такого рода собственников. Эти дела рассматриваются не единолично судьей, а народным судом в коллегиальном составе, с участием судьи и двух народных заседателей. Слушание этих дел осуществляется в открытом судебном заседании. Привлекаемому к ответственности лицу предоставляется возможность знакомиться с материалами дела, возбуждать ходатайства об истребовании дополнительных данных, о вызове свидетелей.

Постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 23 октября 1962 г. «О судебной практике по делам о безвозмездном изъятии домов, дач и других строении, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы» разъяснено, что такие дела «рассматриваются по правилам гражданского судопроизводства за отдельными изъятиями, установленными законодательством союзных республик»[55].

Однако, несмотря на Постановление Пленума Верховного Суда СССР, какого-либо распространения гражданско-процессуальных форм на рассмотрение названных дел не произошло. Все получилось совсем наоборот. В принятом год спустя Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 сентября 1963 г. «О безвозмездном изъятии автомашин у собственников домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы», например, указывалось, что такие дела должны рассматриваться в порядке, предусмотренном Указом от 26 июля 1962 г. «О безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы», а не в каком-либо ином порядке[56]. Как видно, законодатель не счел целесообразным устанавливать детальную гражданско-процессуальную процедуру для рассмотрения указанных дел.

---

[55] «Бюллетень Верховного Совета СССР», 1963, № 6, с. 12.

[56] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1963, № 39, ст. 699.

Что же касается дел о тунеядстве, которые ранее подлежали рассмотрению народными судами, то в производстве по ним также почти не использовались формы уголовного процесса[57]. Более того, Пленум Верховного Суда РСФСР в своем постановлении от 29 декабря 1962 г. осудил как противозаконную практику тех народных судов, которые при рассмотрении дел о тунеядстве механически копировали уголовный процесс и тем самым приравнивали эти деяния к преступлениям[58].

В этой связи прав М. С. Строгович, который, специально анализируя природу судебного производства по названным административным делам, писал: «В настоящее время действуют указы, которыми устанавливаются особые порядки рассмотрения в судах дел о мелком хулиганстве и мелкой спекуляции, о лицах, уклоняющихся от общественно полезного труда и ведущих паразитический образ жизни, и некоторых других. Но рассмотрение таких дел судами не есть уголовный процесс, это не уголовное судопроизводство, а судебное рассмотрение дел об административных правонарушениях, и применяемые за них судом меры воздействия не являются уголовным наказанием. Производство по этим делам — не уголовный процесс, а то, что условно можно было бы назвать «административным судопроизводством», не предусмотренным ст. 4 Основ законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик: она устанавливает только два порядка осуществления правосудия — рассмотрение и разрешение в судебных заседаниях гражданских и уголовных дел»[59].

В другой своей работе М. С. Строгович об этом так писал: «Разбирательство дел, относящихся к этим категориям, происходит в порядке определенной процессуальной процедуры, в процессуальном порядке. Эта форма судопроизводства не является ни уголовным, ни гражданским судопроизводством, условно ее можно было бы назвать административным судопроизводством или административным процессом»[60].

---

[57] За исключением допуска защитника, если в судебном заседании участвует прокурор или если привлеченное к ответственности лицо ходатайствует об обеспечении его защитой («Бюллетень Верховного Суда СССР», 1963, № 3, с. 13).

[58] См.: Вакуленко В. Обеспечить правильное применение законодательства по борьбе с тунеядством. — «Советская юстиция», 1963, № 4, с. 8—11.

[59] Строгович М. С. Указ. соч., с. 62.

[60] См.: Демократические основы советского социалистического правосудия. М., 1965, с. 75—76.

Прав и П. Ф. Елисейкин, полагающий, что судебное разбирательство этих дел регламентируется нормами административно-процессуального права, а сама деятельность составляет часть административного процесса[61].

Когда те или (иные авторы обращаются к характеристике деятельности народных судей и судов по рассмотрению ими дел об административных правонарушениях «и именуют ее в целом как правосудие, они упускают из виду еще одно существенное обстоятельство. Оно заключается в том, что судебная компетенция в данной области, как отмечалось, подразделяется: 1) на компетенцию народных судей, единолично рассматривающих дела об административных правонарушениях и 2) на компетенцию народных судов, в коллегиальном составе осуществляющих производство по этим делам.

В данном случае перед нами различные по своему правовому положению правоприменяющие субъекты: с одной стороны, народные судьи, а с другой — коллегиальные народные суды. По существу здесь два различных по своему правовому положению органа, налагающих административные взыскания, ибо судья — это еще не одно и то же, что и суд, равно как и наоборот. Уже одно это обстоятельство должно было бы насторожить авторов, что все-таки вряд ли можно единоличную деятельность судьи характеризовать как правосудие. Однако это обстоятельство, как правило, игнорируется.

Деятельность народных судей, единолично рассматривающих дела об административных проступках, ни в коей мере нельзя считать правосудием. Иное противоречило бы ст. 102 Конституции СССР, которой закреплено, что правосудие в Советском государстве осуществляется только Верховными Судами СССР, союзных республик, краевыми и областными судами, судами (автономных республик и автономных областей, народными судами. Народные судьи не указаны в числе органов, которые

---

[61] См. Бартыков И. Ф., Дагель П. С., Елисейкин П. Ф. и др. Административные правонарушения, рассматриваемые в судебном порядке. М., 1964, с. 120. Наряду с этим правильным выводом П. Ф. Елисейкин допускает и явно спорные утверждения о том, что «деятельность суда (судей) по рассмотрению материалов об административных правонарушениях есть разновидность, часть социалистического правосудия» (Указ. соч., с. 122). Такое заключение противоречит закону, ибо правосудия на основе норм административного права и процесса в советском законодательстве не существует.

могли бы осуществлять правосудие. Поэтому и их деятельность по применению административно-правовых санкций к виновным в правонарушениях также нельзя относить к правосудию. Какая-либо аналогия в этом вопросе недопустима.

Не относится к правосудию и деятельность народных судов, коллегиально рассматривающих дела об административных проступках. Основной довод авторов, утверждающих, что такая деятельность судов охватывается правосудием, состоит в том, что суды при ее осуществлении используют элементы судопроизводства: уголовного и гражданского процесса, хотя об этом закон и умалчивает. Какие же это элементы? Неужели указанную деятельность судов можно относить к правосудию лишь на том основании, что виновному предоставлено право знакомиться с материалами дела, возбуждать ходатайства, требовать обеспечения права на защиту своих интересов? Но ведь такое же право гарантируется и административно-процессуальными нормами. Более того, с соблюдением этих элементарных процессуальных гарантий реализуется и материальная, и дисциплинарная ответственность. Точнее, видимо, сказать, что в такой деятельности народных судов используются элементы, носящие общепроцессуальный характер, имеющие одинаковое значение для исех юрисдикционных процессуальных производств.

Названную деятельность народных судей и судов нельзя относить к правосудию и по сугубо нормативным основаниям. Если, как уже неоднократно отмечалось, уголовно- и гражданско-процессуальный закон прямо не закрепляет, что дела об административных проступках должны рассматриваться с наблюдением судопроизводственных норм, то иной вывод можно сделать, анализируя административно-процессуальное законодательство. Его нормы сформулированы так, что можно с полным правом полагать: на их основе протекает и названная деятельность народных судей и судов.

Утверждая это, мы прежде всего имеем в виду ст. 37 Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях, которая без каких-либо изъятий должна распространяться на деятельность всех без исключения органов и должностных лиц, которым предоставлено право налагать административные взыскания. В ней прямо сказано: «Органы и должностные лица, которым предоставлено право налагать ад-

министративные взыскания, при рассмотрении дел об административных нарушениях и наложении взысканий должны руководствоваться правилами, установленными для рассмотрения дел и наложения взысканий административными комиссиями»[62]. Точно так же сформулированы, например, нормы Положения о порядке производства по делам об административных проступках в Казахской ССР[63] и аналогичных актов других союзных республик. А если учесть, что в любом акте, которым устанавливается административная ответственность за те или иные правонарушения, рассмотрение которых отнесено к компетенции народных судей и судов, имеются определенные процессуальные требования, которые во многом перекликаются с нормами Положений об административных комиссиях и т. д., то можно заключить, что указанная деятельность народных судей и судов полностью регламентируется нормами советского административного процесса.

Таким образом, по своему материальному содержанию, процессуальным формам и методам осуществления, нормативным основаниям деятельность народных судей и судов по рассмотрению дел об административных проступках является специфической формой исполнительно-распорядительной деятельности, реализация которой специально вменена им законодателем.

Дискуссия о природе названной компетенции народных судов и судей порождена, по нашему мнению, двумя основными причинами. К ним относится прежде всего несовершенство в этой части процессуального законодательства — судопроизводственного и административного. Его нормы сформулированы так, что в зависимости от установок автора дают основание к прямо противоположным выводам — относить эту деятельность судов и судей к правосудию либо к административной юрисдикции. Поэтому законодательство должно быть кодифицировано.

Имеются также причины сугубо теоретического характера. В теории права до сих пор (господствует тенденция ограничивать деятельность тех или иных органов лишь тем назначением, которое им отведено в Конституции СССР, Конституциях союзных и автономных республик. Вряд ли это правильно. Нельзя полагать, что если это административный орган, то он осуществляет только управленческие функции, а если суд, то только

---

[62] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 13, ст. 166; 1965, № 38, ст. 934.

[63] «Ведомости Верховного Совета и правительства Казахской ССР», 1962, № 9.

правосудие. Исполнительно-распорядительные органы, помимо своих основных функций, могут совершать, например, гражданско-правовые сделки, что, однако, не изменяет их управленческой природы[64]. Аналогично этому и народные суды (судьи), деятельность которых всегда ассоциируется с их конституционным назначением — правосудием, являются субъектами многочисленных административно-правовых отношений. Они вправе выполнять разнообразную деятельность сугубо административно-правового характера. В этой форме, например, они строили свои взаимоотношения до образования органов Министерства юстиции СССР с вышестоящими судами в связи с осуществлением последними контрольно-ревизионных и иных управленческих функций. Народные судьи, организуя управление канцелярией суда, аппаратом судебных исполнителей, осуществляют при этом не правосудие, а административные функции.

Точно так же отношения судов и судей с органами управления и прочими органами по поводу принесения частных определений суда, сообщений о применении к виновным административных взысканий (за мелкое хулиганство) являются административно-правовыми отношениями. Поэтому и рассмотрение ими дел об административных проступках в упрощенной процедуре, наиболее приспособленной к оперативному характеру управленческой деятельности, вряд ли правильно относить к правосудию[65]. Осуществляя свои функции по рассмотрению указанных дел, народные суды и судьи являются типичными субъектами административно-материальных и процессуальных правоотношений юрисдикционного характера. В рамках этих отношений ими и реализуются принадлежащие им права и обязанности по применению к виновным мер административной ответственности.

§ 5. РЕГЛАМЕНТАЦИЯ СТАДИЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЗАДАЧ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ

Одним из назначений производства по делам об административных проступках как процессуального института является за-

---

[64] См.: Е в т и х е е в И. И. Виды и формы административной деятельности. Автореф. докт. дис. М., 1948.

[65] См. об этом: Б а х р а х Д. Н. Указ. соч., с. 301.

крепление постадийного развития процессуальной деятельности, связанной с осуществлением административной ответственности.

Дело об административном проступке проходит ряд этапов или стадий от своего (возникновения и до приведения в исполнение налаженных административных взысканий или прекращения дела. На наш взгляд, можно выделить следующие стадии процесса: 1) возбуждение дела; 2) рассмотрение дела и вынесение постановления о наложении административного взыскания; 3) обжалование, опротестование и пересмотр постановлений о наложении взысканий; 4) исполнение постановлений о наложении административных взысканий.

В литературе проблема стадий данного производства уже получила освещение[66]. Поэтому здесь целесообразно остановиться лишь на одном ее аспекте, еще специально не рассмотренном, а именно на критериях классификации процессуальных стадий. Актуальность этого вопроса несомненна, ибо административно-правовой наукой еще не выработаны такие критерии.

По нашему мнению, постадийное развитие процессуальной деятельности — явление, которое обусловливается сугубо объективными факторами. Отдельные стадии — это самостоятельные, хотя и взаимосвязанные друг с другом этапы процесса. Для каждой стадии характерны специфические функции, цели и задачи. Поэтому каждая стадия отличается законченностью осуществления тех целей и задач, которые стоят на этом этапе процессуальной деятельности. Так, первой стадии всегда, неизбежно и безотносительно к виду процесса должна быть присуща цель — положить начало делу, возбудить его. В решении этих задач и заключается характер процессуальной деятельности на данном этапе.

Процессуальной деятельности на той или иной стадии, как правило, присущ различный круг субъектов, эту деятельность реализующих. Причем в зависимости от различий субъектов и специфики назначения их правомочий различается и специфика осуществляемых ими функций, основные направления их процессуальной деятельности. Функции процессуальной деятельности основных участников процесса — государственных органов и их должностных лиц, осуществляющих производство по делу,

---

[66] Эти вопросы рассматривались многими авторами, в том числе и нами (см.: Административное право. М., 1968, с. 253—269).

на каждой стадии различны и состоят в решении неодинаковых процессуальных задач — возбуждение, разрешение дела либо исполнение наложенных взысканий. Поэтому специфику их деятельности можно выразить формулой: возбуждают дело одни субъекты, а рассматривают его другие и т. д. В производстве по делам об административных проступках этот принцип до конца не выдерживается — нередко одни и те же субъекты (должностные лица) и возбуждают, и разрешают дело, и исполняют наложенные взыскания, т. е. совмещают в одном лице осуществление разнородных функций, что не всегда способствует утверждению начал объективности в процессе. Однако это не значит, что указанный принцип данному производству вообще не присущ. Он присущ органам, коллегиально рассматривающим поступившие к ним материалы о нарушениях — административным комиссиям, комиссиям по делам несовершеннолетних, товарищеским судам и т. д.

Стадии процесса отличаются друг от друга своими процессуальными последствиями, результатами процессуальной деятельности, что находит свое специфическое отражение в составлении соответствующих процессуальных актов, знаменующих собой завершение данного этапа деятельности: постановления о возбуждении дела, о предании суду и т. д. (в уголовном процессе), протокола о нарушении (возбуждении дела), постановления о наложении взыскания (в производстве по делам об административных проступках) и т. д.

Таким образом, различные стадии отличаются друг от друга следующими критериями: а) характером и формами: процессуальной деятельности; б) ее целями и задачами; в) субъектами осуществления; г) правовыми последствиями, конечными результатами процессуальной деятельности.

Если стадии процессуальной деятельности рассматривать с точки зрения правоотношения, то можно заключить, что все они в своем поступательном развитии и сменяемости от возбуждения дела до исполнения наложенного наказания (взыскания) соответствуют определенному кругу, процессуальных отношений[67].

Назначение производства по делам об административных проступках как процессуального института заключается, далее, в определении его задач. В эти задачи, как отмечалось, входит

[67] Ср.: Советский гражданский процесс. М., 1967, с. 9.

установление виновных и обеспечение правильного применения законодательства с тем, чтобы к каждому совершившему административный проступок были применены справедливые меры воздействия[68].

Нормами производства по делам об административных проступках в той или иной степени определяется, какие доказательства могут быть использованы в процессе для установления фактов, имеющих значение для дела, для достижения объективной истины по нему, для доказывания виновности или невиновности лица, привлеченного к административной ответственности. В данном производстве отсутствует четкое закрепление системы доказательств. Однако в отдельных законодательных и иных нормативных актах содержатся указания, что ими фактически могут (быть объяснения правонарушителей и свидетелей, различные предметы, при помощи которых совершаются правонарушения — орудия незаконного лова, охоты и т. д., предметы мелкой спекуляции и т. п. Во всяком случае, в процессе дальнейшего совершенствования законодательства в этой области необходимо, в частности, четко закрепить систему доказательств в процессе осуществления административной ответственности, которые так же многообразны, как и в более совершенных юрисдикционных формах — уголовном и гражданском процессе.

И, наконец, назначение производства по делам об административных проступках заключается в регламентации процессуальных сроков, а также порядка применения мер процессуального пресечения и принуждения, используемых для обеспечения беспрепятственного изобличения виновных в правонарушениях, для лишения их возможности совершать новые правонарушения, для собирания доказательств по делу. К числу этих мер относятся административное задержание граждан, задержание и арест имущества (незаконных орудий и средств охоты и лова, плавающих средств) и т. д. В нормах, регулирующих порядок производства по делам об административных проступках, иногда содержатся указания о процедуре применения указанных мер. Как правило, такие нормы имеются в актах, регламентирующих правовое положение различных государственных инспекций, а также органов милиции.

---

[68] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 13, ст. 166.

Таким образом, производство по делам об административных проступках как процессуальный институт призвано всесторонне регламентировать процесс осуществления административной юрисдикции, правовое положение субъектов, формы и методы их деятельности, основные особенности процедуры и постадийного развития данного юрисдикционного процесса. Основное назначение процессуальных норм данного института состоит в том, чтобы опосредствовать осуществление административной юрисдикции в таких процедурных формах, которые наиболее соответствуют мобильному, оперативному характеру управленческой деятельности.

ГЛАВА IV

ВОЗБУЖДЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ

§ 1. ВОЗБУЖДЕНИЕ ДЕЛА — НАЧАЛЬНАЯ СТАДИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ

Административный проступок является общественно опасным посягательством на социалистический правопорядок, интересы советского общества и государства. По своему материальному содержанию он отличается от преступлений лишь меньшей степенью общественной опасности. Своевременная и оперативная борьба с административными проступками способствует пресечению правонарушений вообще и предупреждению перерастания менее опасных из них в преступления в частности.

Привлечение к административной ответственности начинается с возбуждения дела. Эта стадия является начальной. Ее функции (назначение) состоят в том, что уполномоченные на то органы и должностные лица в законом предусмотренной форме устанавливают факт совершения лицом административного проступка и этим самым возбуждают производство по делу[1].

Возбуждение дела об административном проступке в большинстве случаев оформляется составлением протокола (акта) о нарушении. Таково общее требование закона. «О каждом административном проступке, — говорится, например, в ст. 14 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», — кроме случаев, когда согласно действующему законодательству штраф взыскивается на месте, должен быть составлен протокол (акт)...»[2].

---

[1] См.: Л у н е в А. В. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961, с. 177.

[2] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1961, № 35, ст. 368. В дальнейшем этот документ будем именовать протоколом.

Протоколы не составляются по делам о безвозмездном изъятии домостроений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, и в других, предусмотренных законом случаях. Тем не менее анализ действующих административно-процессуальных норм показывает, что в отличие от процедуры, существовавшей ранее, в настоящее время законодателем значительно повышена роль протоколов как процессуальных документов. Обязательность составления протоколов распространена, например, на нарушения, связанные с проездом на водном, железнодорожном, воздушном транспорте (кроме случаев, когда штраф взыскивается на месте), при совершении которых ранее протоколы не составлялись, а наложение штрафа, в случае отказа от его уплаты, сразу оформлялось «вынесением соответствующих постановлений (на железнодорожном, морском, речном транспорте)[3], либо распоряжений (на гражданском воздушном флоте)[4].

Установление строгих правил об обязательности составления протоколов в отношении подавляющего большинства административных проступков отвечает задачам дальнейшего упорядочения административно-процессуального законодательства и усиления гарантий законности в этой области административной деятельности. Грубым нарушением законности являются встречающиеся на практике случаи недооценки значения протоколов в процессе по делам об административных проступках. Некоторыми должностными и иными уполномоченными на то лицами протоколы составляются небрежно, с нарушением установленной формы, что в последующем нередко приводит к необоснованному привлечению граждан к административной ответственности. Иногда протоколы вообще не составляются, а административные взыскания налагаются на основании различного рода писем, докладных записок и даже сообщений по телефону, поступающих от некомпетентных на то должностных лиц.

В соответствии с действующим законодательством протоколы выполняют следующие процессуальные функции.

Составление протокола является одновременно и возбуждением дела и завершающим этапом его «расследования», выяснения всех фактических обстоятельств нарушения, личности нарушителя и доказательств о его виновности. Значение протокола состоит прежде всего в том, что он является актом возбуждения

---

[3] См.: Административные штрафы. М., 1959, с. 99—100.

[4] СЗ СССР, 1935, № 43, ст. 359-б.

процесса по делам об административных проступках. Самим фактом составления протокола начинается производство по делу. Протокол служит основанием для последующего наступления административной ответственности, если вина нарушителя будет установлена при рассмотрении дела.

Далее, в протоколе содержится констатация факта совершения конкретным лицом административного проступка. В нем официально, от имени государства удостоверяются все факты и обстоятельства совершения правонарушения, содержатся необходимые данные о личности правонарушителя, о его материальном положении и т. д.

И, наконец, в протоколе формулируется сущность обвинения, предъявляемого нарушителю, содержатся доказательства о его виновности, а также ссылка на конкретную норму материального административного права, предусматривающую ответственность за данное правонарушение.

Протокол вызывает определенные правовые, в частности, административно-процессуальные, отношения для всех участников процесса по делам об административных проступках. Так, для лиц, составивших его, он порождает обязанность направить этот документ в установленные законом сроки соответствующему органу для рассмотрения. Для этих органов и должностных лиц возникает обязанность его рассмотрения. Протокол порождает определенные правовые последствия и для лица, совершившего нарушение. Лишь после составления протокола оно выступает в качестве привлекаемого к ответственности (исключением являются случаи, когда штраф налагается на месте, без составления протокола).

Дело об административном проступке может быть возбуждено лишь при наличии законных к тому поводов и оснований. В административном законодательстве отсутствует их регламентация. Однако это не означает, что такие основания и поводы для возбуждения дела вообще отсутствуют или что они настолько неясны, что законодатель не смог их предусмотреть и регламентировать в законе. Отсутствие такой регламентации объясняется тем, что законодатель в данном случае предоставляет широкую инициативу соответствующим органам и должностным лицам самим определять эти поводы и основания.

Единственным правовым основанием для возбуждения производства по делам об административных проступках является наличие в действиях виновного состава нарушения, преду-

смотренного нормой материального административного права. Поводами для такого возбуждения служат те источники, из которых компетентным на то органам стало известно о совершенном проступке. На практике чаще всего дела об административных проступках возбуждаются по жалобам и заявлениям трудящихся, сообщениям печати, товарищеских судов и администрации предприятий и учреждений, а также в результате личного обнаружения проступка и задержания нарушителя соответствующими должностными лицами и представителями общественности. Эти сообщения, жалобы и т. д. о совершенных проступках и являются поводом к возбуждению дел и составлению протоколов о нарушении.

Протоколы должны направляться для рассмотрения соответствующим органам или должностным лицам. Заслуживает внимания практика, когда протоколы направляются при сопроводительном письме за подписью начальника того органа, должностным лицом которого протокол составлен. Это дает возможность вышестоящему руководителю контролировать законность деятельности подчиненных ему должностных лиц. Решение вопроса о том, какому органу или должностному лицу должны пересылаться протоколы, зависит от компетенции последних на рассмотрение тех или иных административных дел. Так, протоколы о нарушении решений местных Советов направляются административным комиссиям, о нарушении санитарно-противоэпидемических правил — органам санитарной инспекции, правил воинского учета — военным комиссариатам и т. д. В свою очередь ведомственные органы, наделенные правом наложении административных взысканий, согласно ст. 13 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. могут передать дела для рассмотрения в административные комиссии.

Протоколы о нарушениях, совершенных военнослужащими, а также лицами рядового или начальствующего состава органов Министерства внутренних дел, подлежат направлению для принятия соответствующих мер командирам войсковых частей или начальникам учреждений по принадлежности, если иное не предусмотрено законом.

В соответствии с действующим законодательством протоколы подлежат обязательному составлению за нарушение решений местных Советов депутатов трудящихся и их исполкомов, предусматривающих административную санкцию, за совершение мелкого хулиганства и мелкой спекуляции, за оказание непови-

новения работнику милиции и народному дружиннику при исполнении ими своих служебных обязанностей по охране общественного порядка, за незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств, за нарушение правил воинского учета и паспортного режима, за нарушение правил труда и техники безопасности, за нарушение правил охраны и использования водных ресурсов, за нарушение противопожарных правил, за нарушение правил охоты и рыболовства, таможенных правил, правил санитарии и ветеринарии, за нарушение нормального действия телефонно-телеграфной связи и порчу линейных и кабельных сооружений связи, за нарушение правил регистрации некооперированных кустарей и ремесленников и в других, предусмотренных законом случаях. Производство по этим делам начинается с составления протокола, который затем и служит основанием для применения мер административного воздействия.

Вместе с тем действующее законодательство знает случаи наложения административных взысканий без составления протоколов. Это касается прежде всего взыскания штрафов на месте совершения нарушения. Однако и здесь протоколы не составляются лишь тогда, когда нарушитель добровольно уплачивает сумму штрафа, о чем ему выдается квитанция установленного образца. Если же он уклоняется от уплаты штрафа, отказывается указать свой адрес и расписаться в квитанционной книжке о том, что он добровольно в трехдневный срок внесет штраф, или же если и сообщает свою фамилию и адрес, но эти сведения вызывают сомнение в их достоверности, тогда он доставляется в отделение милиции, штаб добровольной народной дружины, исполком поселкового, сельского Совета для выяснения личности и обязательного составления протокола.

В указанном порядке обычно налагаются штрафы за нарушение правил уличного движения, за нарушение соответствующих правил на автомобильном, железнодорожном, водном, воздушном транспорте (если нарушитель уплачивает штраф). Кроме того, должностными лицами государственной автомобильной инспекции на месте нарушения выносятся предупреждения водителям средств транспорта. Это делается путем просечки компостером «талона предупреждений».

Протоколы, как правило, составляются в одном экземпляре. Однако, если административное нарушение связано с причинением ущерба (незаконная охота, незаконный лов рыбы, лесо-

нарушение и т. п.), то протокол составляется в двух экземплярах, из которых один приобщается к исковому заявлению и направляется в суд, а второй направляется для рассмотрения и применения административно-правовых мер воздействия соответствующим органам и должностным лицам.

Случаи, когда помимо составления протокола о нарушении уполномоченные на то должностные лица должны провести дополнительные процессуальные действия, устанавливаются законом в целях более тщательного выяснения обстоятельств нарушения. Это касается, главным образом, нарушения правил охраны труда и техники безопасности, правил регистрации некооперированных кустарей и ремесленников, правил лесопользования, правил пользования измерительными приборами, таможенных правил. По таким делам отбираются объяснения от нарушителей и других лиц, являющихся свидетелями, изымаются вещественные доказательства, если они имеются. Так, при установлении нарушения правил регистрации некооперированных кустарей и ремесленников налоговый инспектор обязан отобрать регистрационное удостоверение и собрать иные, имеющиеся о нарушителе материалы[5]. По этим делам иногда необходимо проведение экспертизы.

Возбуждение дел об административных нарушениях не на основании протоколов, а посредством иных документов весьма ограничено. Такой порядок установлен лишь для возбуждения некоторых категорий дел, о чем в законе содержится специальная оговорка. Некоторые дела возбуждаются по представлениям руководителей соответствующих организаций, предприятий, учреждений. Так, основанием для наложения штрафов поселковыми, сельскими, городскими Советами за проезд по посевам и насаждениям являются представления правления колхоза, директора совхоза, руководителя другого хозяйства[6], а для наложения штрафов сельскими, поселковыми Советами, их исполкомами или административными комиссиями за непринятие мер борьбы с сорными растениями — представления агрономов республиканских и местных сельскохозяйственных органов, а также общественных инспекций местных Советов[7].

---

[5] СП СССР, 1963, № 12, ст. 121.

[6] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1955, № 1, ст. 9.

[7] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 12, ст. 155.

В законе не регламентируется форма таких представлений и то, каким требованиям они должны отвечать. Однако они должны быть мотивированными, исчерпывающими, содержащими материалы, сведения, доказательства, необходимые для рассмотрения дела по существу. Эти представления, направленные местным Советам, порождают обязанность их рассмотрения, а потому их составление и направление для рассмотрения является процессуальным моментом возбуждения дела со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Функцию возбуждения дела об административном нарушении выполняют также постановления прокуратуры об административном преследовании, составленные в порядке ст. 15 Положения о прокурорском надзоре в СССР[8].

Особая процедура возбуждения производства предусмотрена по делам об изъятии домостроений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, а также автомобилей у такого рода собственников. Процедура возбуждения дел указанных категорий имеет свои особенности.

Во всех союзных республиках в 1962 т. были приняты Указы Президиумов Верховных Советов «О безвозмездном изъятии домов, дач и других «строений, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы». В РСФСР такой Указ был издан 26 июля 1962 г.[9] 28 сентября 1963 г. Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ «О безвозмездном изъятии автомашин у собственников домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы»[10]. Предусмотренные этими Указами административно-правовые меры борьбы с антиобщественными элементами, возводящими или приобретающими на нетрудовые доходы или за счет государственных или общественных организаций и учреждений домостроения и автомашины, имеют важное значение в искоренении остатков буржуазной психологии, в преодолении паразитических и частнособственнических тенденций у некоторых лиц, в формировании «коммунистических общественных отношений.

В соответствии с этими Указами дома, дачи, и другие строения, приобретенные или возведенные на нетрудовые доходы или за счет незаконного использования государственных или

---

[8] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1955, № 9, ст. 222.

[9] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1962, № 30, ст. 464.

[10] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1963, № 39, ст. 699.

общественных средств, подлежат по постановлению районного (городского) народного суда «безвозмездному изъятию и передаче в коммунальный фонд местного Совета депутатов трудящихся или иной кооперативной, общественной организации. Если при рассмотрении судом материалов о безвозмездном изъятии указанных домостроений будет установлено, что в собственности граждан имеются также и автомашины, приобретенные на нетрудовые доходы, то суд принимает постановление о безвозмездном изъятии этих автомашин в доход государства.

Возбуждение дел указанной категории возлагается на исполкомы районных (городских) Советов депутатов трудящихся. Для выяснения вопроса о возведении или приобретении лицом домостроения и автомашины на нетрудовые доходы исполкомы создают комиссию в составе депутатов Совета, представителей коммунальных и финансовых органов, а также представителей общественности[11]. Эта комиссия выясняет все фактические обстоятельства по делу, требуя для этой цели необходимые документы от соответствующих организаций и учреждений, опрашивая свидетелей и производя другие действия, необходимые для принятия объективного решения по делу.

Во всяком случае комиссия должна установить следующие обстоятельства, при отсутствии которых суд не вправе принять решение об изъятии домостроения и автомобиля.

Прежде всего комиссия должна подробно выяснить все вопросы, относящиеся к личности нарушителя, его семейному и материальному положению, а именно: его фамилию, имя, отчество, возраст, состав семьи, место и продолжительность работы, источники дохода, которыми он располагал в момент возведения или приобретения домостроении и автомашины — размер его личной зарплаты, а также членов семьи, иные источники поступления денежных средств (выигрыш по лотерее или облигации, наследство, дарение и т. д.). Эти данные важны для общей характеристики материального состояния нарушителя и выяснения его возможностей на возведение или приобретение домостроения и автомашины в установленном законом порядке.

Комиссия должна также выяснить все обстоятельства, связанные с незаконным возведением или приобретением до-

[11] Решение исполкома о создании такой комиссии, видимо, следует считать процессуальным моментом возбуждения данной категории дел.

мостроения и автомашины, а именно: когда возведено или приобретено домостроение и автомашина, что представляет собой это домостроение и каковы его действительная стоимость, размер фактически понесенных расходов по строительству домостроения и правомерность приобретения строительных материалов. Эти вопросы должны быть выявлены и в том случае, когда домостроение капитально восстановлено на нетрудовые доходы или за счет незаконного использования государственных или общественных средств. В процессе проверки комиссия должна стремиться к установлению источников получения лицом нетрудовых доходов, однако невыяснение этих вопросов не имеет существенного значения для разрешения судом дела по существу. Если комиссия установит признаки состава преступления в действиях лица, которым на нетрудовые доходы возведено или приобретено домостроение, то весь материал проверки должен быть направлен прокурору для проведения расследования и привлечения виновных к уголовной ответственности.

По результатам проверки комиссия выносит заключение, в котором со ссылками на факты и документы содержатся подробные доказательства, о виновности лица в незаконном приобретении или возведении домостроения. Это заключение затем рассматривается исполкомом районного (городского) Совета депутатов трудящихся, который (принимает решение о направлении всех материалов дела в суд для разрешения по существу. Если материалы оказались недостаточными для решения вопроса об изъятии домостроения и автомашины, то исполком вправе вернуть их комиссии для дополнительной проверки.

Материалы дела должны направляться для рассмотрения в народный суд по месту нахождения строений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, даже в том случае, если их собственник проживает в другом городе или населенном пункте.

Составленные протоколы и иные материалы о нарушении представления, постановления прокурора о привлечении к административной ответственности и т. д.) являются административным актом, юридической формой деятельности соответствующих органов советского государственного управления и других лиц по борьбе с административными проступками. Как и любые административные акты, составленные протоколы и иные материалы о нарушении должны отвечать требованиям закона, которые мы условно назовем общими и специальными.

Эти требования имеют важное теоретическое и практическое значение и заслуживают специального анализа[12].

§ 2. ОБЩИЕ ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К СОСТАВЛЕНИЮ ПРОТОКОЛОВ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОСТУПКЕ

Административная ответственность, как отмечалось, является оперативным средством ведения борьбы с правонарушениями по советскому праву. Производство по делу, включая его возбуждение и рассмотрение, в соответствии со ст. 15 Указа Президиума Верховного Совета от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» и п. «а» ст. 17 Положения об административных комиссиях в РСФСР должно быть закончено в месячный срок со дня совершения нарушения. Это обязывает соответствующих должностных лиц и представителей общественности составлять протоколы немедленно или в максимально сжатые сроки с тем, чтобы в указанный месячный срок дело было рассмотрено. Это значит, что протоколы о нарушении должны составляться своевременно и оперативно, т. е. соответствующие лица обязаны их составлять лишь по факту административного нарушения, которое представляет актуальность в данный момент. Запоздалое составление протоколов не оказывает должного воспитательного воздействия на правонарушителя.

Протоколы должны составляться лишь по факту совершения административного проступка, точно предусмотренного нормой материального административного права. Во всех административно-процессуальных нормах, закрепляющих обязанность соответствующих должностных лиц и представителей общественности по составлению протоколов, говорится об этом. Соответствующие лица, прежде чем составить протокол и этим самым положить начало производству об административных проступках, должны тщательно разобраться в характере нарушения и правильно квалифицировать действия виновного. Невыполнение этих требований закона на практике

[12] С учетом того, что административные правонарушения в большинстве случаев возбуждаются посредством составления протоколов, при последующем изложении общие и специальные требования закона мы будем рассматривать применительно к составлению протоколов. Разумеется, что эти требования относятся ко всем без исключения материалам, на основе которых возбуждается производство по делу.

сопровождается тем, что из органов милиции, добровольных народных дружин и т. д. в административные комиссии, народным судьям и другим органам, уполномоченным на рассмотрение административных дел, иногда поступают протоколы, из содержания которых вытекает, что виновных следовало привлекать к уголовной ответственности. В лучшем случае эти органы возвращают такие протоколы в прокуратуру или милицию для принятия соответствующих мер, но зачастую рассматривают их сами, освобождая таким образом виновных в совершении преступления от уголовного наказания.

При составлении протокола о нарушении необходимо выяснить, предусматривается ли данный проступок нормами действующего административного права. Если к моменту составления протокола нормативный акт, предусматривающий административную ответственность за данный поступок, отменен, то протокол не должен составляться (п. «в» ст. 17 Положения об административных комиссиях в РСФСР). Это требование закона для производства по делам об административных проступках представляет особую актуальность. Известно, что нормы материального административного права об ответственности несистематизированы, нередко меняются, что затрудняет их знание теми органами, которые их применяют на практике. Все это обязывает должностных лиц и представителей общественности следить за текущим законодательством и возбуждать дела об административных проступках только в том случае, если действующим законодательством предусмотрена ответственность за их совершение.

При составлении протокола о нарушении немаловажное значение имеет выяснение вопроса, в отношении какого круга лиц с точки зрения их возраста может быть составлен протокол. До недавнего времени нормативные акты в этой части были несогласованы. В некоторых из них, например в административном кодексе УССР (ст. 47) устанавливалось, что субъектами административной ответственности не могут быть лишь дети до 12-летнего возраста[13]. В Молдавской, Киргизской, Таджикской, Азербайджанской республиках такой ответственности подлежали лица, достигшие 14-летнего возраста[14]. В РСФСР во многих случаях эти вопро-

[13] См.: Административный кодекс УССР. Киев, 1956.

[14] См.: Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1959, с. 152.

сы не были разрешены. Лишь в отдельных обязательных решениях местных Советов и их исполкомов, а также за совершение мелкого хулиганства и мелкой спекуляции указывалось, что административная ответственность наступает по достижении лицами 16-летнего возраста.

Действующим законодательством этот вопрос решен единообразно для всей территории СССР. В соответствии со ст. 8 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» штраф может быть наложен лишь на лицо, которому до совершения им административного проступка исполнилось 16 лет. Это требование было затем закреплено в ст. 10 аналогичного Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г.[15], развито и конкретизировано в части применения других мер административного воздействия Положением об административных комиссиях в РСФСР. В соответствии с п. «г» ст. 17 Положения дело об административном проступке вообще не может быть возбуждено в отношении лица, которое к моменту совершения нарушения не достигло 16-летнего возраста. Аналогичные акты приняты и в других республиках. Эти требования законодательства должны строго соблюдаться в вопросах осуществления административной ответственности. Применение административно-правовых мер воздействия к лицам, не достигшим указанного возраста, не отвечает задачам их надлежащего воспитания.

Протокол о нарушении должен быть составлен лишь компетентными на то должностными лицами органов советского государственного управления и представителями общественных организаций трудящихся. Протоколы, составленные не уполномоченными на то лицами, не влекут за собою каких-либо юридических последствий и не могут являться основанием для последующего разбирательства дела по существу и применения к лицам административных мер воздействия.

Следует отметить, что исчерпывающая регламентация вопроса, какие конкретно должностные лица имеют право на составление протоколов о нарушении, в едином нормативном акте отсутствует. В Положении об административных комиссиях в РСФСР лишь в общей форме определяется, кто из них имеет право на возбуждение дел и составление протоколов о наруше-

[15] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 9, ст. 121.

нии. В ст. 19 этого Положения говорится, что факт совершения административного нарушения устанавливается соответствующими должностными лицами, представителями общественных организаций (общественными контролерами и инспекторами, членами добровольных народных дружин и др.), которым это право предоставлено законодательством СССР или законодательством РСФСР. При этом указанные должностные лица и представители общественности должны при возбуждении дела и составлении протокола иметь соответствующие документы или знаки установленной формы, которые предъявляются по требованию лица, совершившего административное нарушение.

При решении вопроса о том, какие конкретно должностные лица имеют право на возбуждение дел и составление протоколов о нарушении, необходимо обращаться к Положениям о соответствующих органах государственного управления. В этих Положениях определяются не только их права и обязанности в деле надзора в соответствующей отрасли управления, но, в частности, и их права на составление протоколов. При этом протоколы должны составляться указанными должностными лицами, как правило, только по вопросам, отнесенным к их компетенции. Отмечая это обстоятельство, А. Е. Лунев пишет, что компетенция органов государственного управления на возбуждение административного дела ограничена кругом вопросов данной отрасли управления[16]. В нормах нередко отсутствуют указания на то, какие именно должностные лица вправе составлять протоколы. В таких случаях, считают П. Стайнов и А. Ангелов, «они должны составляться тем органом, которому законодатель поручил применение соответствующего закона»[17].

§ 3. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К СОСТАВЛЕНИЮ ПРОТОКОЛОВ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ

Смысл специальных требований, предъявляемых к составлению протоколов, заключается в строгом соблюдении формы, установленной законом для этих процессуальных документов. Ее несоблюдение влечет за собою недействительность протоколов.

---

[16] См.: Л у н е в А. Е. Вопросы административного процесса. — «Правоведение», 1962, № 2, с. 50.

[17] С т а й н о в П., А н г е л о в А. Административное право Народной Республики Болгарии. М, 1960, с. 398.

Данная форма предполагает неуклонное выполнение реквизитов протокола, в которых предусматривается: дата и место составления протокола; должность, фамилия, имя, отчество лица, составившего протокол; фамилия, имя, отчество, возраст, род занятий (для работающих — размер заработка), семейное положение, место жительства и работы нарушителя; документ, удостоверяющий его личность, время, место и сущность административного нарушения; наименование акта, предусматривающего ответственность за данный вид нарушения; фамилии, адреса свидетелей (очевидцев), потерпевших, если они имеются. Протокол должен быть подписан должностным лицом или представителем общественной организации, его составившим, и лицом, совершившим административное нарушение, а также свидетелями и потерпевшими, если они имеются. В бланках протоколов эти реквизиты содержатся в виде вопросов, на которые лицо, составляющее протокол, обязано дать ясный и исчерпывающий ответ с тем, чтобы протокол имел доказательственное значение.

В протоколе прежде всего должна быть указана дата его составления. Это необходимо для того, чтобы орган, рассматривающий дело, мог судить о возможности его рассмотрения и о наложении взыскания в срок, установленный законом. Так, в соответствии с законом штраф не может быть наложен позже месячного срока со дня совершения нарушения. Если в протоколе отсутствует дата его составления, а также дата совершения нарушения, то такой протокол не должен рассматриваться, так как неизвестно, истекли или не истекли давностные сроки для наложения взыскания. Немаловажное значение имеет указание на место составления протокола. Если протокол составлен на месте совершения нарушения, то, естественно, сведения о нарушении, содержащиеся в нем, обладают большей доказательственной силой, чем при составлении протокола в ином месте и после того, как нарушение давно состоялось.

Законом предписана обязанность лица, составляющего протокол, указывать свою должность, фамилию, имя, отчество. Если в протоколе не содержится таких сведений, то он не должен рассматриваться, так как неизвестно, составлен он компетентным на то лицом или нет. К сожалению, иногда это требование закона не соблюдается. Нельзя считать законными и такие протоколы, в которых фамилия и должность лица, их составившего, записаны неразборчиво. Между тем

такие протоколы иногда принимаются к рассмотрению и на их основании налагаются взыскания.

Формой протокола предписано в каждом конкретном случае точно указывать возраст, род занятий, размер заработка, семейное положение нарушителя. Эти сведения имеют важное значение для объективного и гуманного рассмотрения дела по существу. Если в протоколе, например, не выяснен размер заработка нарушителя и его семейное положение, которое может быть тяжелым, то применение к нему, например, штрафа иногда окажется неоправданно суровым. Неустановление в протоколе рода занятий нарушителя может повлечь применение к нему таких мер воздействия, которые им не могут быть исполнены. Так, народным судьей одного из районов от Воронежа за оказание сопротивления работнику милиции к исправительным работам по месту работы сроком на один месяц был подвергнут гр. М. Впоследствии оказалось, что к гр. М. такая мера не могла быть применена ввиду того, что он является пенсионером и что в момент совершения нарушения он выполнял на заводе лишь временные работы по договору подряда.

Важными являются требования закона о необходимости указать в протоколе точный адрес места жительства и работы нарушителя. Это вызвано потребностями усиления профилактики правонарушений и борьбы с ними в каждом конкретном, населенном пункте. Кроме того, эти данные необходимы и для целей принудительного исполнения штрафов, если они нарушителем не уплачены добровольно.

Неточное установление места работы и жительства нарушителя приводит к тому, что постановления об административных взысканиях, как правило, не исполняются за неразыском действительных нарушителей. Точный адрес места жительства и работы нарушителя подлежит установлению в протоколе и для того, чтобы административная комиссия или другой орган могли направить его, в случае необходимости, для рассмотрения общественным организациям по месту жительства или работы нарушителя.

Практика показывает, что в протоколах в ряде случаев недостаточно указать место работы вообще — на таком-то заводе, в колхозе и т. д. Необходимо точно выяснить, в каком именно цехе или бригаде работает нарушитель. Это важно не только для исполнения постановлений о штрафах, но и для того, чтобы в случае направления протокола для его рассмотрения и принятия

общественных мер воздействия по месту работы не создавать трудностей для розыска нарушителя. Особенно это касается предприятий, в которых работают десятки тысяч рабочих и служащих.

Протокол может быть составлен только в отношении гражданина, личность которого подтверждена документами или свидетелями. Если у нарушителя нет соответствующего документа или отсутствуют свидетели, которые могут сообщить необходимые данные о нем, то он доставляется в отделение милиции, исполком сельского (поселкового) Совета, штаб добровольной народной дружины для выяснения личности и составления протокола. В этих случаях нарушитель может быть задержан на срок не более двух часов; если он находится в нетрезвом состоянии, то до вытрезвления, после чего составляется протокол о нарушении. Ведомственными инструкциями по линии МВД СССР категорически запрещено составление протоколов в отношении нетрезвых нарушителей. Недопустимыми являются также факты, когда сведения о нарушителе заносятся в протокол со слов последнего без последующей проверки истинности таких сведений. На практике нередки случаи, когда лицо, совершившее административный проступок, при составлении протокола называет не свою фамилию, а совершенно другого гражданина, вследствие чего этот гражданин затем необоснованно привлекается к ответственности.

Особую важность составляет тот раздел протокола, в котором содержится указание о сущности нарушения и о ссылке на нормативный акт, который нарушен. В этой части протокола формулируется сущность обвинения. Поэтому он должен быть конкретным, точным, объективным, а также кратким, но с исчерпывающей полнотой раскрывающим сущность нарушения. В протоколе обязательно должна содержаться ссылка на то, какой нормативный акт нарушен. Это не формальное требование закона, а одна из важнейших гарантий охраны прав граждан, состоящая в том, что в СССР лицо может быть подвергнуто ответственности лишь за деяние, противоречащее конкретной норме закона, нарушающее закон. Соблюдение указанного требования отвечает и воспитательным целям: этим самым нарушитель убеждается в законности привлечения его к ответственности, в том, что в дальнейшем необходимо соблюдать закон. Особенно большое значение выполнение этого требования имеет для правильной квалификации нарушения в целях применения к виновному только таких мер воздействия, которые

предусмотрены тем или иным нормативным актом. Однако на практике, к сожалению, данные требования закона зачастую нарушаются. В протоколе иногда вообще не содержится ссылки на нарушенный нормативный акт, а сама сущность нарушения описывается так лаконично и путано, что невозможно понять, за что составлен протокол и на основании «какого закона гражданин подвергнут взысканию. Во многих случаях работники милиции и другие должностные лица, составляющие протоколы, не указывают, какой закон нарушен, а применяют такие общие формулировки: «за нарушение общественного порядка», «за нарушение правил безопасности движения», «за нетактичное поведение в общественном месте», «за нарушение санитарии».

Протокол должен быть составлен объективно. Нельзя приписывать лицу такие действия, которых оно не совершало. В то же время лица, составляющие протокол, обязаны обеспечить нарушителю возможность воспользоваться правами, которые ему гарантированы законом. Нарушитель вправе ознакомиться с содержанием протокола и подписать его. Если же он отказывается от подписи, то об этом должна быть сделана специальная запись, удостоверенная понятыми. Нарушитель вправе собственноручно записать объяснения и замечания, а также указать мотивы своего отказа от подписания составленного акта. Эти объяснения и замечания могут быть внесены в протокол и лицом, его составившим, но под ними должна стоять подпись нарушителя. При этом они должны быть записаны грамотно и касаться существа дела.

В общесоюзных и республиканских актах по вопросам ограничения применения штрафов, налагаемых в административном порядке, закреплено, что протоколы составляются о каждом административном проступке, кроме случаев, когда штраф взыскивается на месте совершения правонарушения. Эти положения не вызывают сомнения в четкости регламентации, когда правонарушение совершается одним лицом. Однако в законе не урегулирован вопрос, в отношении каждого в отдельности или в отношении всех совместно действующих нарушителей должен составляться один протокол в случае совершения группового нарушения. В некоторых актах указывается, что в таких ситуациях должен составляться один протокол в отношении всех нарушителей[18]. В литературе высказана иная точка зрения.

[18] См.: Сборник законодательных и нормативных актов об административной ответственности. М., 1972, с. 262.

Д. Н. Бахрах[19] и Е. В. Додин[20] полагают, что протоколы должны составляться на каждого правонарушителя в отдельности, что дает каждому из них возможность «на факты нарушения дать свои объяснения»[21].

По нашему мнению, указанные доводы заслуживают внимания, если между виновными правонарушителями существует коллизия в оценке доказательств, степени участия в причинении ущерба и своей роли в совершении правонарушения и т. д. В таких случаях на каждого нарушителя должен быть составлен отдельный протокол. И, наоборот, когда названные обстоятельства отсутствуют, то в интересах процессуальной экономии должен составляться один протокол в отношении всех участвующих в совершении нарушения лиц.

И, наконец, в протоколе должны быть точно указаны фамилия, имя, отчество свидетелей и потерпевших от правонарушения. Сведения, полученные от этих лиц и зафиксированные в протоколе, выполняют функцию доказательств по делу и являются условием его разрешения в точном соответствии с законом. Разумеется, в протоколе должны содержаться ссылки и на иные доказательства, если они имеются.

Составление протоколов — негативная, принудительная акция в отношении правонарушителей, посредством которой возбуждается вопрос об их ответственности перед государством. Поэтому она должна осуществляться в строгом соответствии с законом.

В целях обеспечения этой деятельности, а также административного производства в целом государственные органы и уполномоченные на то должностные лица и представители общественных организаций, исходя из характера дела (специфики правонарушения), вправе применять и другие меры принудительного воздействия — административное задержание виновного для составления протоколов и выяснения обстоятельств правонарушения, его личного досмотра, досмотра и изъятия вещей, документов, ценных бумаг, задержание предметов и орудий совершения правонарушения и т. д. Осуществление этих акций

---

[19] Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969, с. 291.

[20] Додин Е. В. Доказательства в административном процессе, М., 1973, с. 183—184.

[21] Там же, с. 183.

оформляется составлением протокола. Изъятые вещи, документы передаются соответствующим государственным органам, у которых они должны находиться до решения вопроса о них и об ответственности нарушителя. Изъятые скоропортящиеся предметы, — рыба и т. д. при задержании браконьеров — реализуются через торговую сеть и до решения вопросов об ответственности нарушителей.

Составленные протоколы в установленные законом сроки должны быть направлены для их рассмотрения компетентным на то государственным органам и должностным лицам или же должны быть рассмотрены тем должностным лицом, которым они составлены, если это лицо правомочно их рассматривать[22].

Таким образом, возбуждение дела об административном правонарушении является начальной стадией осуществления административной юрисдикции. Правильное и своевременное составление протоколов о нарушении служит делу борьбы с административными проступками, укреплению законности и правопорядка в стране.

---

[22] В Казахской ССР протокол должен быть направлен для рассмотрения в соответствующий орган немедленно, в УССР, Молдавской, Киргизской республиках — в трехдневный срок, в Белорусской — в пятидневный срок. В РСФСР, Узбекской и Эстонской республиках хотя срок и не указывается, однако устанавливается, что составленный протокол должен быть обязательно направлен для рассмотрения.

ГЛАВА V

РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ

§ 1. СУЩНОСТЬ И НАЗНАЧЕНИЕ СТАДИИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ

Рассмотрение дел является второй стадией производства по делам об административных проступках, назначение которой состоит в решении задач этого производства: установление виновных и обеспечение правильного применения законодательства с тем, чтобы к каждому совершившему административное нарушение были применены справедливые меры административного воздействия. Все иные стадии процесса, связанного с осуществлением административной ответственности, имеют по отношению к этой стадии или подготовительное, или последующее значение.

Правы болгарские административисты П. Стайнов и А. Ангелов, считающие эту часть административного производства «основной». Вместе с тем они допускают ошибку, ограничивая ее назначение только наложением взыскания. Они пишут: «На второй стадии (в стадии рассмотрения дела. — И. Г.) налагается само взыскание путем издания постановления о наказании»[1]. Ошибочно также и ранее высказанное нами мнение о том, что «наложение административного взыскания является второй стадией административного производства»[2].

Нормы административно-процессуального права, регламентируя порядок рассмотрения дел об административных проступках, права и обязанности уполномоченных на то органов и должностных лиц в этой стадии определяют задачу последних в

---

[1] Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии. М., 1960, с. 393.

[2] Галаган И. А. Административная ответственность граждан в СССР. Автореф. канд. дис. Л., 1959, с. 17.

объективном разрешении дела по существу. Именно в этой стадии наиболее ярко проявляется демократическая сущность данного вида административно-процессуальных норм, и нельзя их назначение ограничивать только регламентацией принуждения.

Объективное разрешение дела по существу предполагает не только установление виновных и применение к ним справедливых мер административного воздействия (ст. 16 Положения об административных комиссиях в РСФСР), но и обеспечение другой, не менее важной задачи — чтобы ни один невиновный не был подвергнут мерам административного воздействия. Такой вывод вытекает из той же ст. 16 Положения, в которой определены задачи данного производства. Требования этой статьи: «обеспечение правильного применения законодательства», применение «справедливых мер административного воздействия», на основе установления «виновных» — как раз и означают, что административное взыскание к невиновным применено быть не может. Если в процессе рассмотрения дела будет доказана вина лица в совершенном нарушении, то в данном случае полномочные на то органы и должностные лица обязаны всесторонне подойти к определению юридической квалификации проступка, к виду и размеру взыскания, учесть все обстоятельства по делу, личность нарушителя и его материальное положение с тем, чтобы наложенное взыскание было «справедливым», применено «правильно», а дело разрешено объективно.

Административно-процессуальным законодательством предусмотрены и иные варианты объективного рассмотрения дела. Так, компетентные на то органы и должностные лица, например, при наличии чистосердечного раскаяния виновного в совершенном им проступке, при ликвидации им причиненных проступком последствий и т. д. вправе не применять взыскание. Они могут передать дело для рассмотрения общественным организациям и вообще прекратить его при наличии законных к тому оснований.

Следовательно, назначение стадии рассмотрения дела нельзя усматривать лишь в наказании виновных. К задачам правоприменяющих органов на данной стадии относится реабилитация невиновных, неприменение взыскания к виновным в совершении проступка при наличии должных к тому оснований, передача дела общественным организациям либо его прекращение.

С общетеоретических позиций решающее значение стадии рассмотрения дела, обусловливается тем, что она всегда связана

с государственно-властной деятельностью компетентных на то органов и должностных лиц по применению норм материального административного права к виновным в нарушениях административно-правовых норм в целях объективного разрешения дела. На этой стадии дело об административном проступке подлежит разрешению по существу, на основе и посредством вынесения особого вида индивидуальных актов — постановлений (решений) по делу, которые в зависимости от исхода дела служат юридическими фактами, прекращающими (в случае реабилитации невиновных) или преобразующими (в случае наложения взыскания) административно-деликтные охранительные правоотношения в правоотношения ответственности.

Иначе говоря, значение стадии рассмотрения дела заключается в том, что именно в ее процессуальных рамках, не раньше и не позже, за исключением случаев наложения взыскания на месте совершения проступка, возможно наступление административной ответственности. Таким моментом наступления юридической ответственности является процессуальный момент вынесения компетентными на то органами и должностными лицами индивидуального акта о применении штрафной, карательной санкции материального закона (наказания, взыскания) к виновному в правонарушении. Помимо таких акций, связанных с применением указанных материально-правовых санкций и вынесением о том специальных решений о наказании (взыскании), никакой речи о трансформации охранительных административно-деликтных правоотношений в правоотношения ответственности быть не может. Только в рамках данной стадии охранительные правоотношения полностью преобразуются в правоотношения ответственности отдельной личности.

В литературе последних лет выдвинуты различные интерпретации теории юридической ответственности, во многих из которых она характеризуется в отрыве от правоохранительной деятельности государства, его органов и должностных лиц, тем самым умаляется ее государственно-правовая сущность как сложного правового явления. Такой взгляд стал широко распространенным. Например, Б. Т. Базылев полагает, что юридическая ответственность является только материально-правовым охранительным правоотношением, возникающим в момент совершения правонарушения, что правоприменительные, процессуальные акты — приговоры (решения о взыскании), не порождая ответственность, лишь подтверждают факт ее возникновения с мо-

мента совершения правонарушения «как специфической охранительной связи между преступником и государством»[3]. В то же время он пишет, что «ответственность может возникнуть, но не осуществиться, если не реализовано наказание»[4], с применением которого он связывает наличие стадии реализации правовой ответственности.

В литературе высказаны и соображения о том, что правовую ответственность можно рассматривать как в материальном, так и в процессуальном смысле, однако также в отрыве от государственно-правовой деятельности по применению штрафных, карательных санкций к виновным в правонарушении. Такова позиция, например, М. П. Карпушина и В. И. Курляндского. По их мнению, уголовная ответственность в материальном смысле, как обязанность виновных дать отчет в совершенном преступлении, подвергнуться определенным правоограничениям, быть осужденным от имени государства и понести заслуженное наказание, возникает в момент совершения преступления; ответственность в процессуальном смысле, как обязанность лица, привлеченного к уголовной ответственности, отвечать в пределах предъявленного обвинения, быть осужденным от имени государства, понести назначенное наказание, возникает значительно позже — в момент привлечения лица в качестве обвиняемого[5].

С указанными доводами нельзя согласиться по многим причинам.

С момента совершения правонарушения действительно возникают материально-деликтные охранительные правоотношения как специфическая охранительная связь между правонарушителем и государством. Характерной особенностью данного правоотношения является субъективная обязанность виновного в правонарушении понести наказание и т. д. (на этом этапе его субъективные права пока не реализуются и их объем не влияет на научный анализ), а также субъективное право и в то же время обязанность государства, его органов и компетентных должностных лиц такое наказание применить. При этом в соответствии с законом государственные органы и т. д. от такой обязанности не могут уклониться. Уклонение от исполнения такой обязанности во многих случаях образует состав правонарушения и вле-

---

[3] Базылев Б. Т. Об институте юридической ответственности. — «Советское государство и право», 1975, № 1, с. 114.

[4] Там же, с. 114.

[5] Карпушин М. П., Курляндский В. И. Уголовная ответственность и состав преступления. М., 1974, с. 21.

чет за собою наступление правовой ответственности виновных в этом компетентных должностных лиц государственных органов.

Совершенно неясно поэтому, почему многие авторы при характеристике юридической ответственности обращают внимание (и с этих позиций трактуют природу и формируют определения данного понятия) лишь на одну сторону охранительно-деликтных правоотношений — на субъективную обязанность виновного понести наказание, претерпеть его, дать отчет за совершенное правонарушение и т. д., игнорируя при этом обязанности другой стороны — государства, его органов и должностных лиц на применение такого наказания.

Интерпретация правовой ответственности как только обязанности виновного отвечать, дать отчет за совершенное правонарушение вне государственной деятельности по применению штрафных, карательных санкций к виновным в правонарушениях превращает эту ведущую правовую категорию в лишенное государственно-правового содержания априорное явление, существующее всегда и даже помимо правонарушений как элемент правового статуса личности, субъекта, его дееспособности и деликтоспособности. В таком понимании юридическая ответственность как явление, по существу, выпадает из сферы правового регулирования и предшествует ему.

По нашему мнению, правовой ответственностью нельзя назвать то, что еще не осуществлено, что еще находится в состоянии потенции. Нереализованную обязанность «отвечать», «дать отчет» и т. п. за правонарушение с момента его совершения в лучшем случае следует рассматривать лишь как предпосылку, как правовую возможность будущей ответственности, а не как самую ответственность. Точнее, правовая ответственность не просто обязанность отвечать за совершенное правонарушение, а осуществление такой обязанности, это реализующееся свойство наказания, наказание в действии, в процессе реализации неблагоприятных и негативных для правонарушителя последствий.

Очевидно поэтому ответственность, как объективная реальность и правовая действительность, может возникнуть лишь при условии реализации основного в ее содержании, в ее свойстве — осуждения, порицания субъекта за совершенное правонарушение, применения к нему наказания (взыскания) на основе доказанности его вины. Без этих своих основных качеств, отражающих неразрывную связь государства и виновного субъекта, результат применения к нему негативных правоохранительных

акций за совершенное, установленное и доказанное правонарушение, юридическая ответственность не может возникнуть как явление и повлечь за собой репрессивные правовые последствия.

В данном случае, по нашему мнению, уместны слова Гегеля, отмеченные В. И. Лениным в «Философских тетрадях», о том, что «многие различные вещи состоят в существенном взаимодействии через свои свойства; свойство есть самое это взаимоотношение, и вещь вне его *есть ничто*» (курсив наш. — *И. Г.*)[6]. Перефразируя это высказывание применительно к рассматриваемой проблеме, “можно сказать, что юридическая ответственность помимо и вне применения наказания есть ничто и как явление без этого она не может возникнуть, существовать и сопровождаться теми правоограничениями для личности, которые ей свойственны[7].

Таким образом, рассмотрение юридической ответственности в качестве лишь материально-правового отношения, возникающей до применения карательных, штрафных санкций (наказания, взыскания) к виновным в правонарушении, методологически несостоятельно. Этим самым правовая ответственность лишается своего государственно-правового содержания, превращаясь в категорию, независимую и изолированную от государственной деятельности по применению санкций материального закона, от государственного принуждения как одного из методов регулирования общественных отношений вообще, частным проявлением которого она и является. Точно также методологически несостоятельно и понимание ответственности как только процессуального правоотношения (в процессуальном смысле), которое вне материального охранительно-деликтного отношения в соответствии с требованиями социалистической законности существовать не может, ибо иное означает произвол, объективное вменение, привлечение к ответственности лиц, не допустивших нарушения закона (не вызвавших своим поведением возникновения самих охранительных отношений). Кроме того, таким пониманием ответственности допускается искусственный разрыв материальных охранительно-деликтных правоотношений

---

[6] Л е н и н В. И. Полн. собр. соч., т. 29, с. 135.

[7] Справедливы в связи с этим слова Н. В. Крыленко: каждый привлеченный к ответственности должен чувствовать, что «пока нет еще судебного приговора, пока не признано доказанным, что он совершил преступление, он еще полноправный гражданин» (К р ы л е н к о Н. В. Задачи органов юстиции. М., 1935, с. 30).

от процессуальных, между которыми существуют глубинные причинные связи (материальное вызывает к жизни процессуальное отношение) и которые в своем диалектическом единстве неразрывны, сосуществуют только вместе и соотносятся друг с другом как содержание и форма[8]. Поэтому каждое из них в отдельности не может составить собою такого цельного явления, как ответственность.

Следовательно, юридическая ответственность как явление — это сложное правовое и в то же время единое материально-процессуальное образование и правоотношение, которое становится таковым в результате взаимодействия материальных и процессуальных норм и соответствующих им правоотношений на стадии разрешения дела, в результате правоприменительной деятельности[9] и после вынесения правоприменительного акта — решения (приговора и т. д.) о применении взыскания, наказания к виновному в совершении правонарушения.

Итак, стадия рассмотрения дела является ведущей в производстве по делам об административных нарушениях по следующим основаниям: 1) в ее рамках осуществляется объективное и по существу разрешение дела на основе применения норм материального закона и издания о том государственно-властных правоприменительных актов — решений о взыскании и т. д.; 2) на этой стадии завершается развитие охранительно-деликтных материальных правоотношений, их окончательное оформление, конкретизация и их трансформация в правоотношения ответственности субъекта перед обществом и государством.

§ 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ, СРОКИ, ВРЕМЯ И МЕСТО РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ

В соответствии с действующим законодательством правовым основанием рассмотрения дел об административных нарушениях и наложения взысканий являются соответствующие материалы, представленные компетентными на то органами и должностными лицами по результатам установления и «административного расследования» проступков.

---

[8] См. С а б о И м р е. Основы теории права. М., 1974, с. 55.

[9] В этой связи права О. М. Якуба, полагая, что административная ответственность есть вид правовой ответственности, «выраженная в применении к виновным мер административного взыскания» (Я к у б а О. М. Советское административное право (Общая часть). Киев, 1975, с. 162).

Новейшим законодательством предприняты меры к унификации правовых оснований деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях. В большинстве случаев ими являются протоколы о нарушениях, составленные в законом установленные сроки и уполномоченными на то лицами. Положение об этом сформулировано во многих законодательных актах, особенно касающихся процедуры наложения административных штрафов.

Вместе с тем основанием для рассмотрения некоторых категорий дел иногда являются не протоколы, а иные материалы. Так, дела о безвозмездном изъятии домостроений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, рассматриваются на основании соответствующих материалов, представленных в суд исполнительными комитетами районных (городских) Советов депутатов трудящихся.

В качестве правовых оснований рассмотрения некоторых категорий дел являются также представления уполномоченных на то законом должностных лиц, а также постановления прокуратуры о возбуждении административного преследования, если в них содержатся исчерпывающие сведения о правонарушителе и характере правонарушения и если на их основе не составлен протокол о нарушении.

Эти различия в правовых основаниях для рассмотрения дел имеют немаловажное значение для практики. Необходимо учитывать, что применение мер административного воздействия возможно лишь на основе тех документов (протоколов о нарушении или иных материалов), которые предусмотрены административно-процессуальными нормами и представлены для рассмотрения лишь уполномоченными на то органами и должностными лицами. Иногда в процессе расследования того или иного преступления органы прокуратуры или милиции приходят к обоснованному выводу о нецелесообразности привлечения виновного к уголовной ответственности и о возможности передать эти материалы для их рассмотрения в административном порядке. В законодательстве по этому вопросу не содержится каких-либо указаний. По нашему мнению, такие материалы должны приниматься к рассмотрению лишь в тех случаях, если действия виновных по своим объективным данным подпадают под признаки конкретной нормы административного права (например, уголовно наказуемая спекуляция и соответственно мелкая спекуляция, уголовно наказуемое хулиганство и соответственно мелкое

хулиганство). В тех же случаях, когда действия виновных не соответствуют административно-правовым нормам, их рассмотрение в административном порядке недопустимо. Аналогия закона в административном праве в вопросах ответственности так же не должна иметь места, как и в уголовном праве.

Дело об административном правонарушении должно быть рассмотрено в установленный законом срок. В большинстве союзных республик такой срок не превышает десяти дней, в УССР, Таджикской, Узбекской республиках — семи дней и т. д. Такие сроки предусмотрены для разрешения дел в административоных комиссиях. Но так как правила, установленные для этих комиссий, распространяются на деятельность других органов и должностных лиц, применяющих взыскания, то в указанные сроки должно рассматриваться подавляющее большинство дел об административных нарушениях.

Соблюдение установленных сроков является непременным условием законности в деятельности органов и должностных лиц, наделенных правом на применение административных взысканий; способствует повышению эффективности мер административной ответственности.

Несмотря на большую работу, проведенную по установлению единства в сроках рассмотрения административных дел, многие административно-правовые нормы в этой части остаются неясными и противоречивыми. Так, по законодательству РСФСР дела о мелком хулиганстве, о неповиновении работникам милиции или народным дружинникам подлежат рассмотрению в течение суток, о мелкой спекуляции и о незаконном изготовлении и использовании радиопередающих устройств — в течение трех суток. Для административных комиссий и судов установлен десятидневный срок рассмотрения дел. Такой разнобой в законодательстве ничем не объясним. Необходимо установить единый, десятидневный срок рассмотрения дел об административном проступке. Более сжатые сроки рассмотрения, хотя и отвечают требованиям оперативности и эффективности правового реагирования на правонарушителя, вряд ли отвечают повышению гарантий охраны прав личности, собиранию доказательств о невиновности и осуществлению права на защиту лицом, привлеченным к ответственности.

Получив протокол о нарушении или иные материалы дела, соответствующий орган или должностное лицо в целях обеспечения правильного и своевременного разрешения дела должен провести подготовку к его рассмотрению.

Прежде всего соответствующий орган или должностное лицо обязан проверить материалы в целях установления их полноты. При неполноте материалов, а также в случае иной необходимости он должен вызвать свидетелей, представителей общественных и государственных организаций. Вызывается и нарушитель. Вызов нарушителя, свидетелей и других лиц производится за три дня до рассмотрения дела[10]. В процессе подготовки к рассмотрению дела могут быть истребованы дополнительные материалы о нарушителе из соответствующих организаций (добровольной народной дружины, отдела милиции или другого органа) с тем, чтобы обеспечить всестороннее и объективное их рассмотрение.

В процессе подготовки дела к рассмотрению должен быть решен также вопрос о том, где и в какое время должно рассматриваться дело: в выездном заседании или в помещении комиссий. Об этом заранее извещаются члены административной комиссии, прокурор, нарушитель, свидетели и т. д. Если в процессе подготовки дела к рассмотрению будет установлено, что материалы дела недостаточно полные, они должны быть возвращены тому органу, который их представил, для дополнительной проверки.

В процессе подготовки к рассмотрению дела могут поступить соответствующие ходатайства лица, привлеченного к ответственности, а также потерпевшего от проступка, свидетелей, представителей государственных и общественных организаций. Соответствующий орган (должностное лицо) обязан рассмотреть такие ходатайства и удовлетворить их, если они имеют существенное значение для исхода дела.

И, наконец, соответствующий орган или должностное лицо в процессе подготовки к рассмотрению дела обязан предварительно выяснить по представленным материалам, не содержится ли состава преступления в тех действиях правонарушителя, которые квалифицированы как административный проступок.

---

[10] В РСФСР, Киргизской, Туркменской, Эстонской и Грузинской республиках — за три дня, в УССР, БССР, Казахской, Узбекской — срок не указан, а в остальных республиках — за сутки до рассмотрения дела. Речь идет о сроках применительно к деятельности административных комиссий.

Подготовка к рассмотрению дела служит залогом его законного и объективного разрешения по существу. Однако на практике она зачастую не проводится. Во многих административных комиссиях установлен такой порядок, что дела поступают на ее рассмотрение в день заседания комиссии, причем в большом количестве — до 40—50 материалов. Нередко нарушителю не направляются извещения о дне заседания комиссии, и в то же время на протоколе делается отметка о том, что он поставлен в известность о времени и месте рассмотрения дела. Это ведет к тому, что иногда никто, кроме нарушителя, не знает о его неправомерном проступке. Тем самым принижается воспитательное значение деятельности административных комиссий и принимаемых ими мер.

Разумеется, соответствующая подготовка к рассмотрению должна производиться по делам о мелком хулиганстве, мелкой спекуляции, о неповиновении работникам милиции или народным дружинникам, о незаконном изготовлении и использовании радиопередающих устройств. Во всяком случае, в некоторых нормативных актах, предусматривающих ответственность за эти нарушения, устанавливается, что материалы дела должны рассматриваться народным судьей с обязательным вызовом нарушителя и в необходимых случаях свидетелей. Но вызов последних требует предварительного изучения дела и времени, т. е. проведения предварительной подготовки по делу. Однако такая подготовка практически исключается самими Указами об ответственности за эти нарушения: дела о них подлежат рассмотрению немедленно или в срок не более трех дней. Поэтому на практике эти дела рассматриваются народными судьями сразу же по мере доставления нарушителя из органов милиции в суд. По нашему мнению, такой порядок вряд ли отвечает задачам всемерной охраны прав личности, всестороннему и объективному разрешению этих дел. Следует в законодательстве предусмотреть единые сроки, например, десятидневные, в течение которых дела должны быть рассмотрены по мере их поступления административным комиссиям, народным судьям и другим органам и должностным лицам.

Особенно тщательная подготовка к рассмотрению должна производиться народными судами по делам о безвозмездном изъятии домостроений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, и автомашин у такого рода собственников. В отличие от других дел об административных нарушениях, эти дела очень

сложные. Поэтому Пленум Верховного Суда СССР в своем постановлении о судебной практике по этим делам указал на необходимость тщательной подготовки к их рассмотрению[11].

Подготовка к рассмотрению должна производиться по любым категориям дел об административных нарушениях. Только при условии всесторонней и тщательной проверки материалов в процессе их подготовки к рассмотрению можно своевременно предотвратить ошибки и нарушения законности, связанные с применением взысканий на основе поверхностно и некачественно составленных протоколов и иных материалов.

Важное значение в производстве по делам об административных проступках имеют вопросы о месте и времени рассмотрения дел. Правильное и наиболее целесообразное их разрешение способствует повышению эффективности и воспитательного воздействия административных взысканий, их исполнению, облегчению задач разрешения и рассмотрения дел.

Вопрос о месте рассмотрения дела заключается прежде всего в установлении того, где оно должно быть рассмотрено — по месту совершения нарушения или по месту жительства, учебы, работы нарушителя. На практике такие вопросы возникают очень часто, и особенно в тех случаях, когда место совершения нарушения не совпадает с местом жительства, работы, учебы нарушителя. В законодательстве эти вопросы в большинстве случаев разрешаются применительно к правилам деятельности административных комиссий.

В соответствии со ст. 27 Положения об административных комиссиях в РСФСР дело об административном нарушении рассматривается по месту жительства нарушителя или же, если нарушение совершено должностным лицом, в связи с его служебной деятельностью, по месту нахождения организации, в которой это лицо работает. Введение такого порядка продиктовано необходимостью создания атмосферы общественного осуждения поведения нарушителя. Кроме того, это облегчает задачу наполнения взысканий, так как в данном случае оно осуществляется в районе деятельности комиссии. Такой порядок дает также возможность административным комиссиям всесторонне анализиро-

---

[11] Постановление Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по делам о безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы» от 23 октября 1963 г. — «Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР. 1924—1970». М, 1970, с. 78—82.

вать динамику административных правонарушений в районе своей деятельности и активно влиять на их сокращение.

В соответствии со ст. 37 Положения об административных комиссиях в РСФСР указанные для комиссии правила о месте рассмотрения дел распространяются и на другие органы и должностных лиц, применяющих административные взыскания. Это значит, что этими органами дела о нарушениях должны рассматриваться по месту жительства нарушителя, а в отношении должностных лиц по месту их работы. Однако эти положения закона не могут во всех случаях применяться. Дела о некоторых административных нарушениях должны рассматриваться, а взыскания налагаться непосредственно на месте совершения проступка. Такой порядок установлен для наложения штрафов за нарушения на железнодорожном, водном, воздушном транспорте при условии, если нарушитель добровольно уплачивает сумму штрафа, а также для всех иных случаев, когда согласно действующему законодательству штраф взимается на месте совершения нарушения без составления протокола.

В судебной практике неясным был вопрос о месте рассмотрения дел о безвозмездном изъятии домостроений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, если нарушитель проживал не в том районе или городе, где находилось домостроение. Пленум Верховного Суда СССР в своем постановлении от 23 октября 1963 г. рекомендовал судебным органам в таких случаях рассматривать дела по месту нахождения этих строений.

Опорными являются вопросы о месте рассмотрения дел о мелком хулиганстве и мелкой спекуляции, о неповиновении работникам милиции или дружинникам, если нарушитель проживает не в том районе или городе, где им совершен проступок. В таких случаях протоколы о нарушении, как правило, пересылаются для рассмотрения по месту жительства нарушителей. Такая практика, конечно, оправдана, если нарушитель выехал к месту своего проживания. Но если он задержан, то представляется целесообразным, чтобы материалы о нем были рассмотрены по месту совершения им нарушения с одновременным сообщением об этом в общественные организации, где он проживает. Пересылка в этих случаях материалов в другой город или район ведет к волоките, снижает объективность рассмотрения дела и воспитательный эффект примененного воздействия.

Важным является вопрос о времени рассмотрения дел. В ст. 28 Положения об административных комиссиях в РСФСР указывается, что заседание административной комиссии должно происходить, как правило, в нерабочее время. Других указаний на этот счет в законе не содержится. Поэтому на практике время рассмотрения дел об административных нарушениях устанавливается в зависимости от усмотрения соответствующих органов и должностных лиц. Административные комиссии такие заседания проводят обычно в нерабочее время с тем, чтобы не отрывать членов комиссии и нарушителей от работы. В такое же время рассматриваются дела и другими органами и должностными лицами.

Дела о мелком хулиганстве и мелкой спекуляции рассматриваются народными судьями, как правило, в рабочее время. Их работа по рассмотрению этих дел на практике организуется следующим образом. Председательствующий суда ежемесячно составляет график дежурства судей для рассмотрения дел указанной категории. Судья, назначенный на дежурство, принимает только граждан и занимается рассмотрением административных дел, что дает ему возможность своевременно и оперативно рассматривать такого рода дела без ущерба своей основной работе.

§ 3. ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАРУШЕНИЯХ

В литературе высказано мнение о существенных различиях процедуры рассмотрения дел об административных нарушениях в зависимости от их характера, вида, категории[12]. Во многом это мнение обосновано, так как в различных нормативных актах можно встретить неодинаковое решение сходных вопросов о сроках и иных процессуальных моментах разрешения дел. Тем не менее представляется, что эти различия не следует преувеличивать.

Действующим законодательством в основном предусматривается коллегиальный и единоначальный порядок разрешения дел.

Коллегиальный порядок обеспечивает принятие наиболее правильного решения на основе мнения большинства

---

[12] См.: Якуба О. М. Административная ответственность. М., 1972, с. 124; Клошниченко А. П. Производство по делам о мелком хулиганстве. Киев, 1970, с. 49; Серегин А. В. Административная ответственность за нарушение общественного порядка. М., 1968, с. 68; Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964, с. 105—106.

лиц, участвующих в процессе. Поэтому новейшим законодательством в целях укрепления социалистической законности предусмотрено всемерное расширение начал коллегиальности в деятельности органов, налагающих административные взыскания. Об этом прямо говорится в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»[13].

Среди мероприятий, направленных на усиление роли органов, рассматривающих дела об административных проступках в коллегиальном порядке, особое значение имеет расширение прав комиссий по делам несовершеннолетних и особенно административных комиссий при исполкомах местных Советов депутатов трудящихся. Если ранее административные комиссии рассматривали преимущественно дела о нарушениях обязательных постановлений местных Советов, то теперь они вправе разрешать дела о самых различных нарушениях, ответственность за которые предусмотрена законами, указами, постановлениями Совета Министров СССР, Совета Министров союзных и автономных республик, решениями местных Советов и их исполнительных комитетов, т. е. ими разрешается подавляющее большинство дел об административных проступках.

Не рассматривая подробно правовой статус административных комиссий, так как это выходит за рамки данной работы, целесообразно остановиться на вопросах их компетенции, имеющей важное процессуальное значение.

Компетенция административных комиссий в соответствии с действующим законодательством подразделяется на исключительную и общую.

Исключительная компетенция этих комиссий в области административной юрисдикции означает их исключительную прерогативу на рассмотрение определенных категорий дел об административных правонарушениях, т. е. эти дела могут рассматриваться только административными комиссиями. В соответствии с действующим законодательством такого рода компетенция административных комиссий значительно расширена.

В соответствии с законодательствам СССР и союзных республик (на примере РСФСР) административные комиссии обладают исключительным правом на рассмотрение дел следующих

[13] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1961, № 35, ст. 368.

категорий: о нарушении решений местных Советов и их исполкомов, предусматривающих административную ответственность за их нарушение; о нарушении земельного законодательства[14]; о нарушениях карантинных правил по борьбе с картофельным раком[15]; о нарушении правил торговли спиртными напитками; о доведении несовершеннолетних до состояния опьянения[16]; о повторной скупке, продаже и обмене вещей у иностранцев[17]; о нарушении правил эксплуатации газоочистных и пылеулавливающих установок[18]; об уклонении от обязательной сдачи государству, незаконной скупке, продаже и перепродаже пушнины[19]; о повреждении высоковольтных электрических сетей[20]; о повреждении электрических сетей напряжением до 1000 вольт[21]; о расточительном использовании электрической и тепловой энергии[22]; о нарушении нормального действия телефонно-телеграфной связи[23]; об устройстве и эксплуатации радиоустановок без их надлежащей регистрации[24]; о нарушении законодательства о религиозных культах[25]; о нарушении паспортной системы (за исключением г. Москвы и Московской области[26], г. Ленинграда[27]); за нарушение правил торговли[28]; за нарушение правил регистрации некооперированных кустарей и ремесленников и занятие запрещенным промыслом[29], а также за иные нарушения административного законодательства, дела о которых переданы для исключительного рассмотрения административными комиссиями.

Общая компетенция административных комиссий означает, что дела определенных категорий могут рассматриваться

---

[14] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1970, № 20, ст. 165.
[15] СП СССР, 1963, № 12, ст. 121.
[16] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1972, № 25, ст. 639.
[17] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1970, № 13, ст. 108.
[18] СП СССР, 1974, № 6, ст. 24.
[19] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1972, № 51, ст. 1210.
[20] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1972, № 31, ст. 618.
[21] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1973, № 16, ст. 351.
[22] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1965, № 13, ст. 166.
[23] СП РСФСР, 1963, № 16, ст. 110.
[24] СП СССР, 1939, № 54, ст. 493; 1962, № 1, ст. 10.
[25] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1966, № 12, ст. 219.
[26] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1963, № 20, ст. 222.
[27] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1976, № 3, ст. 63.
[28] СП РСФСР, 1959, № 2, ст. 20; 1964, № 2, ст. 17.
[29] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 22, ст. 299; СП СССР, 1958, № 7, ст. 64.

как этими комиссиями, так и исполкомами местных Советов депутатов трудящихся, при которых они состоят. Объем такой компетенции также чрезвычайно широк.

В порядке этой компетенции, наряду с исполкомами сельских, поселковых и иных Советов, административным комиссиям предоставлено право рассматривать дела и применять меры административной ответственности за непринятие мер борьбы с сорными растениями[30]; за скупку хлеба и иных хлебопродуктов на корм скоту[31]; за нарушение порядка хранения и использования, продажи огнестрельного оружия[32]; за скупку самогона и иных алкогольных напитков домашней выработки[33]; за лесонарушения (в отношении должностных лиц)[34]; за незаконную передачу осужденным вещей, продуктов питания, денег, а также предметов, запрещенных к использованию в исправительно-трудовых учреждениях[35], а также за иные правонарушения.

Сельские, поселковые Советы депутатов трудящихся, их исполкомы, а также административные комиссии вправе принимать решения об изъятии огнестрельного оружия у лиц, совершающих антиобщественные поступки[36].

Кроме того, в порядке этой же компетенции административные комиссии могут рассматривать и все иные дела об административных проступках, переданные им для рассмотрения органами и должностными лицами, круг которых перечислен в ст. 13 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. и которые вправе самостоятельно (единоначально) осуществлять административную юрисдикцию.

Таким образом, на административные комиссии возложены ответственные задачи по борьбе с правонарушениями и по коммунистическому воспитанию трудящихся. Эти задачи, несомненно, могут быть выполнены ими лишь при условии правильной организации их деятельности. Опыт показывает, что объем работы многих административных комиссий весьма велик. В то же время в их составе, как правило, отсутствуют работники, которые были бы заняты только в этих органах, хотя такое пра-

---

[30] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 12, ст. 155.
[31] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1963, № 18, ст. 317.
[32] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1963, № 41, ст. 719.
[33] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1961, № 18, ст. 274.
[34] СП РСФСР, 1968, № 25, ст. 125.
[35] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1972, № 24, ст. 615.
[36] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1969, № 40, ст. 1231.

во им предоставлено. Все это создает известные трудности, и прежде всего, в ведении делопроизводства комиссий.

В густонаселенных районах административные комиссии зачастую перегружены делами, а потому не могут оперативно их разрешать. Это наблюдается в тех районах и городах, в которых создано по одной комиссии. К сожалению, местные Советы не везде используют предоставленное им Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»[37] право образовывать по две и более административных комиссий в городах и при крупных поселковых, сельских Советах.

Если порядок организации административных комиссий более или менее подробно регулируется законодательством, то этого нельзя сказать о порядке рассмотрения ими дел. В законе имеются лишь общие указания об условиях их деятельности.

Рассмотрение дел протекает в открытом заседании, как правило, в нерабочее время. Комиссия правомочна рассматривать дела, если на ее заседании присутствует не менее половины состава ее членов (в РСФСР). Обязательным условием рассмотрения дел является вызов лица, привлекаемого к административной ответственности. Заочное рассмотрение дела допускается лишь тогда, когда нарушитель, заранее извещенный о времени и месте заседания, не явился на него. Заочное рассмотрение дел нежелательно. Задача комиссий заключается не столько в наказании, сколько в воспитании и перевоспитании нарушителей, а это может быть достигнуто лишь при явке последних на заседание комиссии. Особенно важно присутствие нарушителя в случае применения к нему таких мер административного воздействия, как предупреждение.

В процессе рассмотрения дела нарушитель наделяется важными процессуальными правами, соблюдение которых является непременным условием законности в деятельности комиссии. Он вправе знакомиться с материалами дела, давать объяснения, заявлять ходатайства. Закон не разъясняет, как должна поступать комиссия с такими ходатайствами (о вызове тех или иных лиц, об отсрочке рассмотрения дела и т. д.). Правильно поступают те комиссии, которые в целях установления истины по делу не ограничивают этих лиц в их правах на защиту своих интересов и удовлетворяют ходатайства.

---

[37] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 9, ст. 121.

О каждом заседании комиссии составляется краткий протокол, в котором указываются дата заседания, фамилии лиц, участвующих в процессе, содержание рассматриваемого дела и решение комиссии. Ведение протокола является обязательным.

Процесс рассмотрения дела начинается с установления личности нарушителя, после чего оглашается протокол, заслушиваются объяснения нарушителя, показания свидетелей, если они вызваны и присутствуют при рассмотрении дела, или если они не присутствуют, то зачитываются их показания, записанные в протоколе. Затем заслушиваются мнения представителей общественности (если они присутствуют) и членов комиссии об обстоятельствах дела и мере воздействия. Руководит заседанием комиссии ее председатель. Если нарушитель не явился на заседание, то рассмотрение дела состоит в оглашении протокола и обмене мнениями между членами комиссии о мере воздействия или направлении протокола для рассмотрения в товарищеский суд по месту работы или жительства виновного.

Рассмотрение дел в комиссиях по делам несовершеннолетних в основном аналогично порядку, установленному для административных комиссий[38].

Помимо административных комиссий в коллегиальном порядке дела рассматриваются также исполкомами поселковых и сельских Советов в случаях, предусмотренных законом. При этом они должны руководствоваться правилами рассмотрения дел, установленными для административных комиссий (ст. 13 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г.). В таком порядке исполкомами сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся рассматриваются дела о приобретении самогона и других спиртных напитков домашней выработки[39]; о скармливании скоту и птице хлеба и других хлебопродуктов, скупленных в государственных и кооперативных магазинах[40]; исполкомами районных и городских Советов — о лишении прав землепользования в случае злостного невыполнения обязанностей по борьбе с сорняками[41]; исполкомами сельских, поселковых и городских Советов — о потравах посевов в колхозах и сов-

[38] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1967, № 23, ст. 536.
[39] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1961, № 18, ст. 274.
[40] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1963, № 18, ст. 317.
[41] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 12, ст. 155.

хозах[42] и дела о других нарушениях, рассмотрение которых отнесено к компетенции исполкомов местных Советов.

В коллегиальном порядке подлежат рассмотрению также дела о лишении водителей транспортных средств за управление ими в нетрезвом состоянии[43]. В соответствии с ведомственными указаниями по линии МВД СССР для рассмотрения дел об этих нарушениях при отделах милиции созданы так называемые дисквалификационные комиссии в составе руководителя отдела милиции или его заместителя, работника государственной автомобильной инспекции и представителя общественности. Рассмотрение дел в этих комиссиях аналогично порядку, указанному для административных комиссий.

В коллегиальном порядке рассматриваются и дела о безвозмездном изъятии домостроений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, а также автомашин у такого рода собственников. Эти дела разрешаются народными судами не позднее десяти дней с момента их поступления с обязательным участием прокурора.

Весь порядок рассмотрения в судах этих дел должен обеспечивать широкое воспитательное воздействие судебных процессов, обоснованное применение предусмотренных законом административных мер. В соответствии с действующим законодательством дела о безвозмездном изъятии домостроений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, рассматриваются по месту нахождения домостроений.

Суды должны рассматривать эти дела в порядке, который гарантирует вынесение правильного и обоснованного постановления. Привлекаемому лицу должна предоставляться возможность знакомиться с материалами дела, возбуждать ходатайства об истребовании дополнительных данных, в том числе документов, и о вызове свидетелей. В судебном заседании тщательно исследуются все собранные доказательства, заслушиваются и проверяются объяснения всех вызванных в судебное заседание лиц. Рассмотрение этих дел начинается докладом судьи, после чего суд приступает к исследованию имеющихся доказательств. После опроса свидетелей, проверки всех иных доказательств, лицу, привлекаемому к ответст-

---

[42] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1955, № 1, ст. 4.

[43] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1968, № 26, ст. 1009; 1972, № 51, ст. 1208.

венности, должно предоставляться право изложить суду дополнительные объяснения.

В тех случаях, когда в судебном заседании участвует прокурор или когда привлеченное к ответственности лицо ходатайствует об обеспечении его защитой, суд должен допустить к участию в деле защитника.

Дела о безвозмездном изъятии домостроений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, рассматриваются в соответствии с правилами гражданского судопроизводства за отдельными изъятиями, установленными законодательством союзных республик. Законом установлено, что при рассмотрении этих дел суд обязан выслушать мнение представителей общественных организаций.

По окончании рассмотрения дела со своим заключением выступает прокурор. Затем суд выносит мотивированное постановление, которое обжалованию не подлежит, но может быть пересмотрено в порядке судебного надзора. Если в процессе рассмотрения суд придет к выводу, что материалы дела являются неполными, то он вправе вернуть их для дополнительной проверки.

Принимая постановления о безвозмездном изъятии домостроений, суд одновременно должен решить вопрос о лишении бывшего собственника строения и совместно проживающих с ним лиц права пользования жилой площадью в отчужденном строении. При этом, если бывший собственник и проживающие с ним лица лишаются права пользования частью жилой площади в отчуждаемом доме, то суд в своем постановлении должен конкретно указать, какая жилая площадь изымается.

В единоначальном порядке дела об административных проступках рассматриваются прежде всего органами, перечень которых содержится в ст. 13 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» и в соответствующих статьях республиканских указов, изданных по этому вопросу. При этом круг нарушений, дела о которых рассматриваются этими органами, также строго определен законом.

В единоначальном порядке народными судьями рассматриваются дела о мелком хулиганстве, о мелкой спекуляции, о незаконном изготовлении и использовании радиопередающих устройств, о неповиновении законному распоряжению или тре-

бованию работника милиции или народному дружиннику при исполнении ими обязанностей по охране общественного порядка, о злостном нарушении требований административного надзора, об уклонении от отбывания ареста, а также об уклонении от отбывания исправительных работ лицами, привлеченными за мелкое хулиганство.

Во всех нормативных актах, устанавливающих право на единоличное рассмотрение дел, сам процесс рассмотрения не регламентируется. В них, как правило, указываются лишь сроки рассмотрения и то, что в необходимых случаях лица, рассматривающие дело, могут вызвать свидетелей. Например, материалы о неповиновении работнику милиции или народному дружиннику при исполнении ими обязанностей по охране общественного порядка[44], о мелком хулиганстве[45] рассматриваются единолично народным судьей в течение суток, а материалы о незаконном изготовлении и использовании радиопередающих устройств[46], о мелкой спекуляции[47] — в течение трех суток со дня их поступления.

По сравнению с коллегиальным порядком рассмотрение дел соответствующими должностными лицами органов государственного управления является более упрощенным.

§ 4. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПОДЛЕЖАЩИЕ УСТАНОВЛЕНИЮ В ПРОЦЕССЕ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАРУШЕНИЯХ. РАЗРЕШЕНИЕ ДЕЛА

Независимо от того, в коллегиальном или единоначальном порядке рассматривается дело, логика его разрешения в основном совпадает и соответствует содержанию любой правоприменительной деятельности. Процессуальные действия компетентных на то органов и должностных лиц по разрешению дела в своем поступательном развитии проходят различные этапы, которые в общей теории права получили наименование стадий применения правовых норм. Ими являются: 1) изучение и установление фактических обстоятельств дела; 2) выбор и анализ соответствующей нормы права, проверка ее подлинности, ее применимости для решения данного дела и ее толкова-

[44] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1962, № 14, ст. 148.
[45] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 30, ст. 595.
[46] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1960, № 13, ст. 177.
[47] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1957, № 1, ст. 5.

ние; 3) вынесение решения (постановления) по делу[48]. Эти стадии правоприменительной деятельности неразрывно связаны между собой и в своей совокупности образуют процесс разрешения дела.

В административно-правовой литературе лишь в самой общей форме рассматриваются процедурные вопросы деятельности компетентных на то органов и должностных лиц в процессе рассмотрения и разрешения дел применительно к этим стадиям[49]. Все это обусловливает необходимость более детального освещения указанных вопросов, которые не нашли исчерпывающего разрешения и в законодательстве.

Стадия изучения и установления фактических обстоятельств дела имеет решающее значение для достижения материальной истины, правды по делу, для его разрешения в соответствии с законом. По своему содержанию данная стадия представляет сложную процессуальную деятельность и предполагает, по нашему мнению, выяснение и установление: а) состава и характера правонарушения, обоснованности привлечения лица к административной ответственности; б) личности правонарушителя; в) причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

Процесс осуществления административной ответственности начинается с выяснения фактических оснований ответственности. Компетентные органы и должностные лица обязаны выяснить, имело ли место правонарушение вообще и какова его противоправность, т. е. является ли оно административным проступком. Выяснение этих обстоятельств прямо вменяется законом органам и должностным лицам, рассматривающим дело. Лишь после этого подлежит выяснению, имеется ли в действиях привлеченного к ответственности субъекта состав административного проступка, доказана ли вина субъекта и т. д. Если в действиях субъекта будет установлен состав преступления, дисциплинарного или иного правонарушения, а не административного проступка, то дело в административном порядке не должно рассматриваться, оно должно быть направлено для рассмотрения по подведомственности.

---

[48] Ср. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973, с. 448—453; Алексеев С. С. Проблемы теории права, т. 2. Свердловск, 1973, с. 232—235.

[49] См., например: Якуба О. М. Административная ответственность, с. 128—129.

При исследовании характера правонарушения важное значение имеет также установление наличия в действиях субъекта необходимой обороны, крайней необходимости или иных обстоятельств, исключающих противоправность и наказуемость вообще. Следует при этом учитывать, что необходимая оборона и крайняя необходимость — это общеправовой институт системы советского права, а не только уголовного права.

В процессе исследования обстоятельств правонарушения компетентные органы и должностные лица обязаны всесторонне рассмотреть и все вопросы, связанные с размером ущерба, причиненного правонарушением с тем, чтобы при окончательном решении дела принять меры к его возмещению или возможному устранению. В процессе этой деятельности оцениваются и изучаются способы совершения проступка, орудия, время, место его совершения и иные обстоятельства, имеющие правовое значение.

При доказанности в действиях субъекта состава административного проступка соответствующие органы и должностные лица, прежде чем принять решение о применении взыскания, обязаны выяснить и обсудить все вопросы, относящиеся к личности правонарушителя. Эти действия компетентных на то органов и должностных лиц складываются из деятельности по всестороннему анализу личности субъекта, его материального и иного положения, выяснения смягчающих и отягчающих его вину обстоятельств.

К обстоятельствам, смягчающим ответственность правонарушителя, по нашему мнению, относятся: предотвращение виновным вредных последствий совершенного проступка, добровольное возмещение причиненного им ущерба; совершение проступка при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств; совершение проступка под влиянием сильного душевного волнения, вызванного неправомерными действиями потерпевшего; совершение проступка лицом, не достигшим совершеннолетия. Органы и должностные лица, рассматривающие дело, в зависимости от характера дела могут установить и признать смягчающими и иные обстоятельства.

Некоторые из административных правонарушений отличаются особой злостностью, причинением значительного ущерба интересам государства, общества, личности. Многие из них совершаются лицами, ранее привлекавшимися к уголовной или административной ответственности, со стойким, негативным отно-

шением к моральным и иным ценностям советского общества. Для усиления борьбы с такими правонарушениями, а также в интересах всестороннего и объективного разрешения дела компетентные на то органы и должностные лица в процессе правоприменительной деятельности обязаны помимо установления смягчающих вину обстоятельств проверить наличие обстоятельств, отягчающих ответственность. К ним относятся: продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то должностных лиц или представителей общественности прекратить его; совершение проступка организованной группой лиц; совершение проступка с привлечением несовершеннолетних; совершение проступка в состоянии опьянения или в условиях стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств; повторное или неоднократное совершение проступка, а также другие обстоятельства. К ним, например, может быть отнесено совершение проступка при помощи запрещенных к использованию орудий, вещей или предметов и т. д.

Выяснение обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность виновного, чрезвычайно важно для правильной оценки личности правонарушителя и степени опасности совершенного им проступка, а также для избрания конкретных справедливых мер воздействия в отношении виновного. Разумеется, при наличии отягчающих вину обстоятельств к виновному правонарушителю могут быть применены предельно высокие меры административных взысканий. И наоборот, смягчающие вину обстоятельства могут служить основанием для прекращения дела в административном порядке и передачи его для рассмотрения в общественных организациях, в товарищеском суде по месту жительства или работы виновного, либо для неприменения взыскания вообще.

Важной задачей компетентных на то органов и должностных лиц в процессе разрешения дела является установление причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Это обусловливается тем, что назначение этих органов и должностных лиц в правоохранительной деятельности государства заключается не столько в установлении и разрешении конкретных правонарушений и в наказании правонарушителей, сколько в осуществлении организационной деятельности по укреплению правопорядка в тех или иных сферах общественной жизни, в проведении профилактических мероприятий, направленных на предупреждение и искоренение правонарушений вообще. Поэто-

му выяснение причин и условий, способствующих совершению правонарушений в связи с конкретным делом является залогом успешной борьбы за укрепление социалистической законности. Выяснив указанные причины и условия, компетентные на то органы и должностные лица имеют возможность оперативно принимать меры — принесением представлений, проведением различных организационных мероприятий (рейдов, технических и иных осмотров и т. д.) — к устранению этих отрицательных явлений и их предупреждению.

Такая стадия осуществления административной юрисдикции, как выбор, анализ, проверка подлинности, толкование нормы, подлежащей применению в целях разрешения дела об административном проступке, имеет большое значение. Суть процессуальной деятельности на данной стадии заключается в окончательной квалификации проступка, его фактического состава. Иначе говоря, на данной стадии окончательно устанавливаются правовые основания решения дела. В этих целях правоприменяющие органы обязаны перепроверить правильность квалификации проступка, которая была дана в составленном протоколе, установить соответствие данной нормы признакам состава проступка, выяснить ее подлинность, а также ее применимость для решения конкретного дела и т. д. Осуществление этих акций в производстве по делам об административных проступках представляет исключительную сложность потому, что в большинстве случаев решение названных дел вменено в обязанность должностных лиц, не имеющих специальной правовой подготовки, и потому, что административная ответственность предусматривается многочисленными, не всегда согласованными между собой актами, вследствие чего их знание и применение иногда затруднительно даже для специалистов. Все это обусловливает необходимость строжайшего надзора за законностью в этой области.

Завершающим этапом правоприменительной деятельности в процессе разрешения дел является стадия вынесения (принятия) такого процессуального акта, как постановление по делу. Лишь постановлением по делу привлеченный к административной ответственности может быть признан виновным и к нему может быть применено конкретное административное взыскание. С момента вынесения постановления дело считается разрешенным со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Постановления выносятся (принимаются) не только в случае доказанности вины нарушителя. Законом установлено, что вынесение постановления обязательно и в том случае, когда лицо, привлекавшееся к ответственности, признано невиновным в совершении административного нарушения или когда взыскание не наложено (ст. 33 Положения об административных комиссиях в РСФСР).

По своему содержанию постановления могут быть: о наложении взыскания; о признании лица невиновным в совершении административного нарушения; о признании лица виновным в совершении административного проступка, без наложения взыскания. Постановления должны приниматься также в случае прекращения дела производством.

Постановление о наложении взыскания выносится в случае доказанности вины нарушителя, которая устанавливается на основании даных протокола о нарушении и данных, полученных при рассмотрении дела по существу, а о признании лица невиновным — в случае недоказанности его вины в совершении проступка, который имел место в действительности и давностные сроки для рассмотрения которого еще не истекли. Постановления о признании лица виновным в совершении административного проступка, без наложения взыскания принимаются тогда, когда орган, рассматривающий дело, счел возможным не применять к лицу меры воздействия, а ограничился обсуждением поведения нарушителя.

Постановления о прекращении дела выносятся в случаях, когда вина лица в совершении конкретного проступка хотя и доказана, но орган, рассматривающий дело, не вправе применять к нарушителю меры административного воздействия. Такие постановления принимаются: если к моменту рассмотрения дела прошло свыше месяца со дня совершения проступка; если к моменту рассмотрения дела о проступке акт, устанавливающий ответственность за его совершение, отменен; если лицо, в отношении которого дело рассматривается, не достигло 16-летнего возраста. Основаниями прекращения дела являются также смерть лица, в отношении которого ранее было возбуждено дело, призыв лица для службы в армии, вследствие чего применение к нему административных санкций является нецелесообразным, амнистия, отсутствие состава правонарушения, наличие признаков необходимой обороны и крайней необходимости в действиях лица, передача материалов об административном правонаруше-

нии командирам (начальникам) воинских и иных подразделений для принятия мер по дисциплинарным уставам, передача материалов на рассмотрение товарищеских судов или общественным организациям. Кроме того, дело в административном порядке может быть прекращено и в случае, если лицо за данное правонарушение уже подверглось уголовному наказанию или мерам административного взыскания.

Действующим законодательством установлены единые наименование и форма постановлений. В соответствии с законом в постановлении, оформленном как отдельный документ, обязательно должно быть указано: год, месяц, число и место вынесения постановления; наименование органа (фамилия должностного лица), рассматривающего дело; фамилия, имя отчество, возраст, место работы (учебы) и жительства нарушителя; время, место и сущность нарушений; нормативный акт, предусматривающий ответственность за данное нарушение; доказательства, на которых основаны выводы органа, вынесшего постановление; вид административного взыскания, а при наложении денежного штрафа — его размер, срок и порядок уплаты; срок и порядок обжалования постановления.

Если орган, правомочный налагать административные взыскания, вместо наложения взыскания ограничивается устным замечанием нарушителю или передает материал в отношении его на рассмотрение товарищеского суда, общественной организации, то в постановлении по делу должны быть указаны мотивы такого решения. В случае же признания лица невиновным в совершении проступка, в постановлении указываются основания принятия такого решения. Если при рассмотрении дела принято решение о возмещении материального ущерба, то в постановлении должны быть указаны размер этого ущерба и сроки его возмещения. И, наконец, в постановлении должны быть разрешены вопросы о судьбе вещей, документов, которые были изъяты при задержании нарушителя.

Вынесенное постановление в установленный законом срок подлежит обязательному вручению нарушителю. В большинстве союзных республик установлен трехдневный срок его вручения со дня вынесения постановления, а в РСФСР, Белоруссии, Грузии, Туркменской и Латвийской республиках он не должен превышать пяти дней. Постановление обычно вручается нарушителю под расписку или же посылается по почте заказным письмом с уведомлением.

Постановления являются решающими юридическими актами, порождающими отношения ответственности. Поэтому они должны отвечать требованиям объективной истины, соответствовать проверенным и точно установленным фактам совершения или несовершения данным лицом проступка. Выводы, содержащиеся в нем, должны быть юридически обоснованными. Постановление подписывается соответствующим лицом или лицами, принимающими участие в разрешении дела.

Постановления должны составляться в нескольких экземплярах и на отдельных бланках установленной формы. Однако на практике иногда все еще используется устаревшая форма бланков, предусматривающая составление на одной странице листа протокола о нарушении, а на другой — постановления о наложении взыскания. При этом нарушителю выдается лишь извлечение из постановления, так называемый «корешок». Такое упрощенчество в оформлении процессуальных документов недопустимо. Оно исключает возможность вручения мотивированного постановления соответствующему лицу, что противоречит закону.

Таким образом, процессуальное назначение органов и должностных лиц в стадии рассмотрения дела состоит в объективном его разрешении по существу на основе всестороннего исследования всех обстоятельств дела и установления объективной истины, о чем выносится соответствующее постановление. Регламентируя эти права и обязанности органов и должностных лиц, нормы советского административно-процессуального права вместе с тем гарантируют лицу, в отношении которого рассматривается дело, право на защиту от обвинения, сформулированного в протоколе о нарушении. Это лицо не рассматривается как объект для наказания. Административно-процессуальные нормы рассматривают его как активного субъекта правоотношений, складывающихся в процессе рассмотрения дела, наделенного присущими ему субъективными правами на защиту своих интересов. Он может ими воспользоваться в зависимости от заинтересованности в исходе дела, в частности, он вправе в установленном законом порядке затем обжаловать постановление о применении к нему взыскания.

ГЛАВА VI

ОБЖАЛОВАНИЕ, ОПРОТЕСТОВАНИЕ И ПЕРЕСМОТР ПОСТАНОВЛЕНИЙ О ВЗЫСКАНИИ

§ 1. СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ СТАДИИ ОБЖАЛОВАНИЯ, ОПРОТЕСТОВАНИЯ И ПЕРЕСМОТРА ПОСТАНОВЛЕНИЙ О ВЗЫСКАНИИ

В соответствии с действующим законодательством на постановление об административном взыскании может быть принесена жалоба или протест, которые являются правовыми основаниями для пересмотра соответствующими органами управления или судом постановлений о наложении взыскания с точки зрения их соответствия закону.

По сравнению с такими стадиями производства по делам об административных проступках, как возбуждение дела, его рассмотрение и исполнение постановлений о взыскании, которые являются обязательными, стадии обжалования, опротестования и пересмотра постановлений может и не быть, если нарушитель согласен с наложенным на него взысканием, а прокурор считает, что в данном случае закон не нарушен.

Обжалование, опротестование и пересмотр постановлений о взыскании служит целям укрепления правопорядка, всемерной охраны прав и интересов советских граждан, является способом предотвращения или устранения нарушений законности в вопросах административной ответственности. Пользуясь правом обжалования, гражданин может доказать свою невиновность или несоразмерность наложенного взыскания его личности и материальному положению, а прокурор может устранить нарушение закона.

Обжалование, опротестование и пересмотр постановлений как стадия производства по делам об административных проступ-

ках имеет самостоятельное значение лишь в случае подачи жалобы или принесения протеста на постановление, не вступившее в законную силу. Таковым оно считается в течение десяти дней со дня его вручения нарушителю (ст. 39 Положения об административных комиссиях в РСФСР). Обжалование постановлений по истечении указанного срока не создает тех правовых последствий, которые возникают при своевременном обжаловании. Только обжалование в указанный срок в соответствии со ст. 18 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» и ст. 21 аналогичного Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. приостанавливает взимание штрафа, а также течение трехмесячного срока, установленного для его исполнения[1]. Однако это не означает, что подача жалобы после истечения десятидневного срока, не подлежит рассмотрению. Она, как и всякая иная жалоба, будет рассмотрена, но в общем порядке. В данном случае она будет лишена правового значения как жалоба, поданная в срок, и не повлечет за собой обязательного пересмотра дела.

Иное правовое значение имеют протесты прокурора. Административно-процессуальные нормы, устанавливая десятидневный срок для обжалования постановлений о взыскании, не ограничивают во времени сроки для принесения протеста. В соответствии со ст. 13 Положения о прокурорском надзоре прокурор в любое время может опротестовать постановление о взыскании, причем принесение протеста приостанавливает его исполнение. Принесение протеста после истечения указанного срока и вступления постановлений в законную силу образует, по нашему мнению, исключительную, а не обычную стадию производства по делам об административных проступках.

Обжалование, опротестование и пересмотр постановлений, не вступивших в законную силу, способствует своевременному устранению нарушений законности, обеспечению систематического контроля за деятельностью органов и должностных лиц, осуществляющих административную ответственность. Зна-

[1] Это правило не распространяется на случаи лишения водительских прав за управление транспортными средствами в нетрезвом состоянии («Ведомости Верховного Совета СССР», 1968, № 26, ст. 1009; 1972, № 51, ст. 1208).

чение этой стадии определяется ее важностью в деле укрепления законности и усиления борьбы со злоупотреблениями властью со стороны соответствующих органов и должностных лиц. Однако, несмотря на очевидную важность этого института, в административном законодательстве до недавнего времени существовал разнобой в решении этих вопросов. Особенно это касалось сроков обжалования постановлений о взысканиях.

Действующее административно-процессуальное законодательство устранило разнобой в этой части норм советского административного права. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», аналогичными республиканскими Указами и Положениями об административных комиссиях установлены единые сроки обжалования постановлений о взысканиях (десять дней со дня вручения этих постановлений). Определен в основном единый орган — советский суд, к защите которого может прибегнуть лицо, обжаловав акты административных органов о необоснованном наложении на него штрафа или лишения водительских прав за управление транспортными средствами в нетрезвом состоянии.

В соответствии с законом постановления любых административных органов о наложении штрафа, за отдельными изъятиями, предусмотренными нормативными актами, и о лишении водительских прав за управление транспортными средствами в нетрезвом состоянии обжалуются в суд, а постановления о наложении иных, нештрафных взысканий (предупреждение, конфискация, лишение прав охоты и т. д.) — в вышестоящие по отношению к органу, наложившему взыскание, административные инстанции. При этом жалоба на постановление административной комиссии о наложении нештрафного взыскания подается в соответствующий исполнительный комитет, при котором данная комиссия состоит, а жалоба на постановление другого органа или должностного лица — вышестоящему органу или должностному лицу. Следует отметить, что в законе устанавливается право обжалования постановления о взыскании непосредственно в суд или вышестоящую инстанцию, минуя и не ставя об этом в известность орган, наложивший взыскание. Последний не вправе представлять возражение на жалобу и предпринимать какие-либо действия, препятствующие лицу добиться пересмотра дела.

По нашему мнению, постановления о применении административных взысканий, принятые любыми уполномоченными на то органами и должностными лицами, так же как и юрисдикционные акты судов (приговоры или решения), должны отличаться стабильностью, авторитарностью (обязательностью) как для органов, их принявших, так и для вышестоящих органов. Они могут быть пересмотрены, отменены или изменены лишь по жалобам виновных или протестам прокуроров, если к этому имеются законные основания. Такое правило должно быть распространено и на исполкомы местных Советов, осуществляющих контроль за деятельностью административных комиссий, а также на другие органы и должностных лиц. В частности, необходимо запретить исполкомам местных Советов отменять или изменять постановления административных комиссий о наложении штрафных санкций, ибо таким правом в соответствии с общесоюзным законодательством обладают лишь народные суды.

В связи с этим не подлежат расширительному толкованию положения ст. 2 Постановления Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство», в соответствии с которой «постановление народного судьи или начальника органа милиции о применении меры административного воздействия может быть отменено или изменено... независимо от наличия протеста прокурора председателем вышестоящего суда или начальником вышестоящего органа милиции»[2]. Это правило, установленное лишь по делам о мелком хулиганстве, не может применяться по иным делам об административных правонарушениях, рассмотренным компетентными на то органами и должностными лицами. Представляется, что личное усмотрение вышестоящих органов и должностных лиц, без наличия жалобы или протеста, еще не может служить достаточным основанием для изменения или отмены решений о взыскании, вынесенных нижестоящими органами, особенно если они уже вступили в законную силу и исполнены.

Право на обжалование — важнейшая часть субъективных прав граждан, и советское законодательство гарантирует его осуществление в отношении подавляющего большинства решений о взыскании, вынесенных различными органами за нарушение зако-

[2] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 30, ст. 596.

нов, указов, постановлений правительства и решений местных Советов депутатов трудящихся. Вместе с тем действующее законодательство предусматривает исключения из этого правила. Не подлежат обжалованию решения народных судов об изъятии домостроений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, и автомашин у такого рода собственников, постановления судей по делам о мелком хулиганстве (и начальников органа милиции по этим делам), о мелкой спекуляции, о незаконном изготовлении и использовании радиопередающих устройств, об оказании неповиновения законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника при исполнении ими своих обязанностей по охране общественного порядка.

Указанные нарушения совершаются умышленно и отличаются особой злостностью. Поэтому введение такого порядка, исключающего обжалование, видимо, было продиктовано необходимостью усиления борьбы с этими нарушениями: нарушители заранее должны знать, что примененные к ним меры будут окончательными и не могут быть обжалованы.

Жалобы и протесты являются бесспорными правовыми основаниями для пересмотра дела и проверки законности наложения административно-правовых мер воздействия.

Законодательством установлено, что обжалование административных актов о наложении штрафов в суд приостанавливает течение трехмесячных сроков, установленных для их взыскания; лица, обжалующие решения о штрафе в суд, от судебных издержек освобождаются. Вместе с тем законом установлено, что обжалование в суд постановлений отделов (отделений) ГАИ, а также отделов внутренних дел о лишении водительских прав водителей за управление транспортными средствами в нетрезвом состоянии не приостанавливает приведения в исполнение этих постановлений.

Прокуратура вправе опротестовывать любые незаконные акты о наложении административных взысканий как в орган, их издавший, так и в вышестоящий орган. На постановления судов по делам о безвозмездном изъятии домостроений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, а также автомашин у такого рода собственников протесты приносятся в президиумы краевых, областных судов. Протесты рассматриваются в десятидневный срок. В случае установления фактов злоупотребления властью соответствующими должностными лицами по необосно-

ванному привлечению граждан к административной ответственности прокуратура может использовать такую форму реагирования, как возбуждение вопроса о привлечении виновных к уголовной или дисциплинарной ответственности.

§ 2. РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ И ПРОТЕСТОВ НА ПОСТАНОВЛЕНИЯ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЯХ

В административно-процессуальном законодательстве более или менее урегулированным является лишь производство по жалобам на постановления о штрафе. Порядок рассмотрения жалоб на постановления о других взысканиях, а также протестов прокурора законом вообще не определяется. Поэтому при освещении этих вопросов надлежит руководствоваться не столько нормами права, сколько правилами, выработанными практикой.

Подача жалобы или протеста в срок, установленный для обжалования, т. е. когда постановление о взыскании не вступило в законную силу, является началом производства по пересмотру дела.

Получив жалобу, судья извещает об этом орган или должностное лицо, которыми наложен штраф, и истребует материалы дела. Вопрос о том, какие конкретно материалы истребуются судьей, в законодательстве РСФСР, Литовской, Грузинской, Азербайджанской и Туркменской ССР по существу не разрешен. В других республиках он регламентируется более подробно. Так, в законодательстве Таджикской и Латвийской ССР указывается, что после получения жалобы судья в порядке подготовки к слушанию дела истребует следующие материалы: а) протокол (акт) об административном нарушении, на основании которого наложен штраф; б) постановление (решение) о наложении штрафа или его копия; в) расписка оштрафованного с указанием даты вручения ему постановления (решения) о наложении штрафа; г) иные материалы, имеющие существенное значение для решения данного дела[3].

О дне слушания дела судья извещает заявителя, а в необходимых случаях и орган или должностное лицо, наложившее штраф, свидетелей (в Таджикской, Эстонской, Литовской и некоторых других республиках), прокурора района или города (в

[3] См.: В л а с о в В. А. Новое законодательство об административных штрафах. М., 1963, с. 109—110.

Таджикской, Литовской республиках), а также представителей общественности (в Эстонии). Указанные лица могут не явиться, что, однако, не служит препятствием для рассмотрения жалоб.

Осуществление акций, связанных с истребованием соответствующих материалов в суд, извещением заявителя, представителей общественности и т. д. о дне, времени и месте рассмотрения жалобы составляет подготовительную часть работы суда по рассмотрению жалоб на действия административных органов. В процессе этой деятельности суд, а также другие органы обязаны рассмотреть вопрос о восстановлении срока на обжалование актов органов управления о наложении взысканий, если этот срок пропущен по уважительным причинам. Если срок пропущен без уважительных причин, жалоба остается без рассмотрения.

Порядок рассмотрения жалоб в народном суде на действия административных органов по наложению взысканий в настоящее время детально регламентирован нормами административно-процессуального и гражданско-процессуального законодательства (ст. 238 ГПК РСФСР). В последнем административно-процессуальные нормы, которыми впервые был введен институт обжалования административных взысканий в суд, подробно детализированы применительно к судебной деятельности.

Жалобы в РСФСР рассматриваются народным судом в десятидневный срок с участием заявителя и, в необходимых случаях, представителя органа или должностного лица, наложившего взыскание, однако их неявка без уважительных причин не является препятствием для рассмотрения дела[4]. Жалобы рассматриваются в открытом судебном заседании. В соответствии с законом суд обязан по существу проверить и рассмотреть весь комплекс вопросов, относящихся к проверке наличия в действиях лица, на которое наложено взыскание, состава административного проступка; законности наложения органами управления взыскания на виновного с учетом его личности, материального и семейного положения; законности процедуры наложения взыскания.

Конкретно суд обязан проверить: а) правомочны ли действия административного органа; б) предусмотрено ли законом правонарушение, за которое наложено взыскание; в) совершило ли

[4] В Латвийской, Литовской и Эстонской республиках установлен 15-дневный срок, а в Армянской ССР — 7-дневный срок рассмотрения жалоб.

противоправное деяние лицо, которое подвергнуто взысканию; г) виновно ли это лицо в совершенном им деянии; д) предусмотрено ли наложенное взыскание законом; е) соответствует ли мера взыскания тяжести и общественной опасности совершенного проступка; ж) учтены ли личность и материальное положение совершившего проступок лица; з) не истекли ли сроки давности для наложения или исполнения постановления о взыскании.

После рассмотрения жалобы суд выносит определение, которое является окончательным и обжалованию не подлежит.

Определения суда могут быть: об отказе в удовлетворении жалобы, если постановление административного органа о наложении взыскания является законным и обоснованным; об отмене решения о взыскании и прекращении дела производством, если будет установлено отсутствие в действиях лица состава административного проступка или наличие иных обстоятельств, исключающих ответственность; об отмене постановления о взыскании и направлении дела на рассмотрение в компетентный орган, если будет установлено, что данное постановление вынесено неправомочным органом; об изменении постановления о взыскании в сторону его смягчения, если орган, наложивший его, не учел смягчающих вину обстоятельств; об изменении квалификации проступка, если действия виновного не были правильно квалифицированы на стадиях возбуждения и разрешения дела с тем, однако, что взыскание не будет усилено; об отмене постановления о взыскании и передаче дела на новое рассмотрение в связи с грубейшим нарушением процессуальных прав привлеченного к ответственности и процедуры разрешения дела. И, наконец, по нашему мнению, постановление административного органа о взыскании подлежит отмене в случае установления в действиях виновного состава преступления. В соответствии со ст. 225 ГПК РСФСР суд вправе в данном случае возбудить уголовное дело с передачей его для расследования в прокуратуру или же сообщить об этом прокурору.

В случае отмены судом постановления о взыскании за отсутствием в действиях привлеченного к ответственности состава административного проступка последнему должны быть возвращены удержанные по взысканию денежные суммы, конфискованные предметы, а также с него должны быть сняты иные правоограничения в связи с привлечением к ответственности. При невозможности возврата конфискованного предмета должна быть возмещена его стоимость.

Определение по жалобе выносится судом после выяснения всех обстоятельств дела и заслушивания сторон, если они присутствуют, в совещательной комнате. В соответствии с законом это определение должно быть в трехдневный срок[5] выдано заявителю и послано органу, которым было наложено административное взыскание.

В РСФСР, Грузинской, Туркменской, Молдавской, Эстонской, Латвийской республиках суд, установив незаконность наложения штрафа, вправе вынести определение о прекращении дела. Это обязывает соответствующие органы и должностных лиц всемерно улучшать свою деятельность по применению мер административного воздействия. В данном случае нельзя считать, что суд вмешивается в оперативную деятельность органов государственного управления[6]. Именно здесь находит свое осуществление эффективный судебный контроль. Необходимо, чтобы суд сообщал о выявленных нарушениях законности соответствующим органам и должностным лицам путем вынесения частных определений[7]. Это способствовало бы укреплению социалистической законности в практике работы административных органов по применению мер административного воздействия.

По делам о лишении водительских прав народный суд может оставить жалобу без удовлетворения, вправе отменить постановление органов ГАИ о лишении прав, снизить размер штрафа и срок лишения прав, если жалоба основательна. Суд также впра-

---

[5] Этот срок установлен в РСФСР, Грузинской, Туркменской, Узбекской, Киргизской, Армянской республиках. В Белорусской республике трехдневный срок установлен лишь для направления определения органу или должностному лицу, принявшему решение о штрафе. В остальных республиках срок не определен.

[6] Такого мнения придерживаются А. Каверин, А. Корнелюк (см.: Каверин А., Корнелюк А. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. — «Социалистическая законность», 1962, № 9, с. 21). Другие авторы такое право суда на отмену незаконных актов органов управления о наложении взысканий и прекращении дела производством характеризуют как важную гарантию борьбы за укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере советского государственного управления (см., например: Самощенко И. С. Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971, с. 213; Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973, с. 91).

[7] См.: Новоселов В. Практика рассмотрения судами жалоб на действия административных органов по наложению штрафов. — «Советская юстиция», 1964, № 22, с. 27.

ве с учетом личности нарушителя и характера совершенного им нарушения, отменив постановление о лишении его прав, сделать ему предупреждение либо передать материалы в отношении его в товарищеский суд или общественные организации по месту его работы, жительства, учебы для применения мер общественного воздействия.

Регламентируя порядок рассмотрения жалоб в суде, закон не указывает, подлежат ли возвращению материалы дела тому органу, которым штраф наложен. В то же время закон предусматривает направление этому органу копии определения, вынесенного судом по жалобе (ст. 25 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»). Следовательно, материалы дела должны оставаться в судах. Это в свою очередь даст возможность судебным органам периодически контролировать соответствующую деятельность нижестоящих судов. Закон не определяет также, на каком основании взыскивается штраф, если жалоба оштрафованного оставлена без удовлетворения — на основании постановления административных органов или определения суда. Представляется, что в данном случае взыскание штрафа должно осуществляться на основании определения суда.

Порядок рассмотрения жалоб на постановления о наложении нештрафных мер воздействия в административном законодательстве не нашел разрешения. Например, в ст. 19 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. говорится, что постановление о таком взыскании может быть изменено самой административной комиссией, а также исполкомом, при котором состоит комиссия. Постановление другого органа или должностного лица может быть изменено или отменено им самим, а также вышестоящим органом или должностным лицом. Однако на каком основании — по своей ли инициативе, по жалобам или протестам могут приниматься такие решения — в законе не сказано. Не установлена и процедура рассмотрения жалоб, не ясно, должен ли при этом составляться (и как именуется) соответствующий документ, в какой срок извещается о том заявитель и вручается ли ему вынесенное решение. Все эти вопросы требуют своего урегулирования.

Практически рассмотрение жалоб на постановления о наложении нештрафных мер административного воздействия начинается с того, что компетентный орган или должностное лицо истребует материалы дела и затем рассматривает их.

Если жалоба принесена на решение административной комиссии, то она рассматривается на ближайшем заседании исполкома в присутствии жалобщика, если он вызван на заседание. Исполком выносит решение, которым отменяет, заменяет или снижает меру административного воздействия. Решение сразу объявляется лицу, если оно присутствует, или же ему направляется копия решения, если оно отсутствует. Вся переписка ведется административной комиссией.

Жалобы на постановления о применении нештрафных мер, вынесенные в единоначальном порядке, рассматриваются соответствующими вышестоящими должностными лицами. При этом, как правило, не принимается какого-либо письменного документа по строго определенной форме. На самой жалобе накладывается соответствующая резолюция об удовлетворении, или отказе в удовлетворении жалобы, о чем заявителю сообщается в письменном виде. Аналогичным образом рассматриваются и протесты прокуроров.

Такова процедура обжалования, опротестования, пересмотра постановлений об административных взысканиях как самостоятельной стадии производства по делам об административных проступках.

Г Л А В А VII

ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ О НАЛОЖЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ

§ 1. НАЗНАЧЕНИЕ И ОСОБЕННОСТИ СТАДИИ ИСПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ О НАЛОЖЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ

Исполнение постановлений о наложении административных взысканий является завершающей стадией производства по делам об административных проступках, состоящей в реальном осуществлении примененных к правонарушителю конкретных мер административного воздействия, содержащихся в санкции материальных норм административного права.

Исполнение постановлений о взыскании занимает важное место в системе профилактических мероприятий, проводимых органами советского государственного управления по искоренению и предупреждению правонарушений вообще и административных проступков в частности. Исполненные меры воздействия выполняют задачи предупреждения лица от совершения им (частное предупреждение), а также другими лицами (общее предупреждение) противоправных деяний. И, наоборот, неисполнение наложенных взысканий делает совершенно бессмысленной всю процедуру производства по данной категории дел, приводит к дискредитации и подрыву авторитета соответствующих органов государства и должностных лиц. Неисполнение взысканий сопровождается также тем, что у нарушителей воспитывается чувство безнаказанности за совершенные проступки, вследствие чего они нередко вновь становятся на путь совершения правонарушений.

Стадия исполнения мер административной ответственности существенно отличается от аналогичных стадий в уголовном и

гражданском процессе. В административном производстве роль органов и соответствующих должностных лиц, принявших постановления о взыскании, является совершенно иной, чем роль судебных органов в исполнении вынесенных ими актов.

В компетенцию судов само фактическое исполнение приговоров и судебных решений, за исключением оправдательных приговоров и приговоров, освобождающих от наказания, которые приводятся в исполнение немедленно по их оглашении, не входит. Для принудительного исполнения решений, определений и постановлений по гражданским делам, а также приговоров, определений и постановлений в части имущественных взысканий при судах создан институт судебных исполнителей, которые и обязаны проводить в жизнь названные судебные акты (ст. 38 Основ законодательства о судоустройстве СССР, союзных и автономных республик). Исполнение приговоров, по которым осужденные подвергнуты лишению свободы, возлагается на органы МВД СССР, в частности, на администрацию мест лишения свободы.

В соответствии со ст. ст. 359, 361, 368 УПК РСФСР деятельность судебных органов по исполнению приговоров заключается в направлении распоряжений и копий приговоров тому органу, на который возложена обязанность приведения приговоров в исполнение, в разрешении ряда вопросов, связанных с отсрочкой исполнения приговора, но само фактическое его исполнение выходит за пределы судебной компетенции. Все это послужило основанием к суждениям в советской уголовно-процессуальной литературе о том, что фактическое исполнение приговоров «выходит за пределы уголовного процесса»[1].

Институт исполнения административных взысканий характеризуется более активной ролью органов и должностных лиц, наложивших взыскания. Их деятельность не ограничивается только наложением взысканий, на них к тому же в большинстве случаев возлагается обязанность их непосредственного исполнения. В нормах административного права указано, что органы и должностные лица, наложившие взыскания, сами не обращаясь к помощи других органов и должностных лиц, предпринимают соответствующие, законом дозволенные способы к исполнению постановлений. Это относится к исполнению таких мер административного воздействия, как конфискация, лишение прав

[1] Советский уголовный процесс. М., 1956, с. 383.

охоты, прав на управление транспортом (за управление в нетрезвом виде), штраф, взыскиваемый на месте совершения нарушения, и т. д.

Что же касается взыскания суммы штрафа, не уплаченного нарушителем добровольно, то роль органов и должностных лиц в их принудительном исполнении в последнее время значительно повышена. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июля 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» и другими актами введен новый порядок, значительно повышающий ответственность и компетенцию административных органов и должностных лиц в деле исполнения наложенных ими штрафов. Это объясняется тем, что действующим законодательством существенно изменены правовые основания для принудительного исполнения штрафов. Если до принятия названных нормативных актов такими основаниями в большинстве случаев являлись решения судов, вынесенные по заявлениям административных органов и исполняемые судебными исполнителями[2], то теперь единственным правовым основанием для такой деятельности являются вынесенные уполномоченными на то органами и должностными лицами постановления о наложении взысканий, если они вступили в законную силу. Эти постановления по своему правовому значению имеют силу исполнительных документов, на их Основе производится исполнение наложенных органами управления административно-правовых мер воздействия. В соответствии со ст. 17 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. штраф, наложенный на гражданина, а также на должностное лицо, взыскивается в бесспорном порядке по постановлению административной комиссии или должностного лица о наложении штрафа.

Изменение правовых оснований для исполнения административных взысканий повлекло за собой существенное изменение роли административных органов в процессе их исполнения. В соответствии с действующим законодательством не судебные исполнители, как это было ранее, а сами адми-

[2] До принятия Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. и других актов законодательством предусматривался и судебный, и бесспорный порядок взыскания штрафов. Но в большинстве случаев штрафы исполнялись судебными исполнителями. В настоящее время этот разнобой в законодательстве устранен. Введен единый, бесспорный порядок исполнения штрафов.

нистративные органы, наложившие штраф, обязаны предпринимать меры к реальному исполнению взысканий. Они теперь фактически выполняют те функции, которые ранее осуществлялись судебными исполнителями: сами направляют свои постановления о штрафе (если он не уплачен добровольно) по месту работы нарушителя для удержания штрафа из его заработка и добиваются реального исполнения постановления.

Применительно к другим мерам административного взыскания роль органов управления и должностных лиц в их исполнении также является первенствующей. Только они призваны контролировать исполнение этих взысканий. И если даже штраф в отношении неработающего нарушителя, например, исполняется судебным исполнителем, то деятельность последнего также должна контролироваться административной комиссией или другим органом и должностным лицом. Административное производство в данном случае находится у органа, наложившего штраф. Оно не будет законченным до тех пор, пока от судебного исполнителя не поступит сообщение об исполнении штрафа.

Таким образом, правовое назначение стадии исполнения постановлений о наложении административных взысканий состоит в обеспечении их фактической реализации и в применении к правонарушителю. Решающая роль в этом принадлежит органам и должностным лицам, вынесшим постановления о взысканиях. Именно на них закон возлагает обязанность обеспечить исполнение административных мер воздействия. В строжайшем соблюдении этих обязанностей заключается смысл требований социалистической законности.

§ 2. СРОКИ ОБРАЩЕНИЯ К ИСПОЛНЕНИЮ И СРОКИ ИСПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ О НАЛОЖЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ

Эффективность административно-правовых мер воздействия во многом обусловливается наиболее быстрыми и сжатыми по сравнению с иными средствами воздействия по советскому праву сроками их применения и исполнения.

Деятельность по непосредственному, принудительному исполнению постановлений о наложении административных взысканий складывается из двух моментов: из деятельности по принудительному обращению постановления к исполнению и из деятельности по его фактическому исполнению.

Деятельность по фактическому исполнению постановления о взыскании состоит в фактической реализации его содержания — в удержании суммы штрафа, в организации отбывания ареста, в конфискации и т. д. Она возможна лишь после того, как постановление будет обращено или приведено к исполнению. И тот, и другой вид деятельности соответствующих органов осуществляется в определенные, установленные законом сроки после вынесения постановлений. В принудительном исполнении постановлений о наложении взысканий большое значение имеет момент их обращения к исполнению, неразрывно связанный с их вступлением в законную силу. Именно с этого начинается фактическое исполнение постановления. И от того, насколько быстро постановление о наложении взыскания будет обращено к исполнению, зависит и эффективность административного воздействия в целом, и его реализация. Поэтому необходимо в каждом конкретном случае строго соблюдать сроки обращения постановлений о наложении взысканий к исполнению.

В административном законодательстве эти сроки применительно к каждому виду нарушения различны. В большинстве случаев они определяются соответствующими нормативными актами, устанавливающими административную ответственность за данный вид нарушения.

В теоретическом плане различие в сроках обращения к исполнению постановлений о наложении взысканий в основном зависит от следующих, определенных законом условий: от момента вручения постановления нарушителю, от предоставления или непредоставления ему права на обжалование и от результатов и срока рассмотрения жалобы вышестоящей административной инстанцией или судом.

Своевременность вручения постановлений о наложении взысканий имеет большое значение для их исполнения. В ряде случаев закон определяет, что принудительное исполнение постановления о наложении взысканий может иметь место лишь по истечении определенного срока с момента его вручения. Так, в соответствии со ст. 41 Положения об административных комиссиях в РСФСР принудительное взыскание штрафа в бесспорном порядке может быть произведено лишь по истечении 15 дней со дня вручения нарушителю постановления о наложении штрафа. В течение этого же срока нарушитель может внести его добровольно. Постановление о наложении штрафа должно быть вручено нарушителю не позднее 5 дней со дня его вынесения.

Следовательно, обращение постановления о штрафе к исполнению не может иметь места позднее 20 дней после его вынесения, предоставленных законом на то, чтобы постановление было вручено и добровольно исполнено нарушителем. Нарушение указанных сроков не способствует усилению борьбы с административными проступками.

Сроки обращения постановлений о наложении взысканий к исполнению зависят также от предоставления или непредоставления лицу, на которое наложено взыскание, права обжалования этих постановлений. Если постановление о наложении взысканий обжаловано, то обращение его к исполнению возможно лишь после рассмотрения дела вышестоящими административными инстанциями или судом в установленные законом сроки и извещения последними о результатах рассмотрения жалобы тех органов или должностных лиц, которые наложили взыскание. Если вышестоящим органом или судом постановление о наложении взысканий отменено и дело дальнейшим производством прекращено, не может быть и речи об исполнении этого постановления, так как в данном случае лицо полностью освобождается от ответственности. Но если жалоба оставлена без удовлетворения или же взыскание понижено, изменено, но оставлено как таковое, постановление о взыскании подлежит исполнению.

В какой срок постановления подлежат обращению к исполнению со дня их вынесения и рассмотрения по жалобе? В законодательстве более или менее урегулирован лишь порядок исполнения постановлений о наложении штрафов. Поэтому мы рассмотрим этот вопрос лишь применительно к исполнению данной категории постановлений.

Как уже отмечалось, постановление о наложении штрафа должно быть вручено нарушителю не позднее пяти дней со дня его вынесения. После этого в соответствии со ст. 21 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. нарушителю в течение десятидневного срока предоставляется право на его обжалование. В данном случае постановление не может быть обращено к принудительному исполнению. Если нарушитель обжаловал постановление, то жалоба в силу ст. 22 названного Указа в десятидневный срок рассматривается судом. Разумеется, и в этот срок постановление о наложении взысканий также не может быть обращено к исполнению. Постановление в данном случае подлежит обращению к исполнению лишь после

вынесения судом определения об отказе в удовлетворении жалобы и извещения в трехдневный срок об этом тех органов и должностных лиц, которые наложили взыскание.

Таким образом, постановление о наложении штрафа со дня его вынесения после всей процедуры обжалования и рассмотрения судом жалобы должно быть обращено к исполнению не позднее месячного срока со дня его вынесения (5 дней на вручение постановления о штрафе, 10 дней на обжалование, 10 дней на рассмотрение жалобы, 3 дня на извещение судом о результатах рассмотрения жалобы).

Постановления о наложении административно-правовых мер воздействия, которые по закону не подлежат обжалованию, приводятся в исполнение немедленно или в наиболее сжатые сроки.

Так, в соответствии со ст. 3 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 апреля 1962 г. «О применении мер воздействия за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника» постановление народного судьи о применении ареста приводится в исполнение немедленно, а постановление о применении исправительных работ направляется на исполнение не позднее чем на следующий день после его вынесения. Этим Указом, в отличие от обычного порядка, установлен и более сжатый, трехдневный срок, в течение которого оштрафованное лицо обязано уплатить сумму штрафа. В случае неуплаты штрафа добровольно он подлежит взысканию в бесспорном порядке.

Аналогичный порядок установлен и за совершение некоторых других нарушений. Так, немедленному исполнению подлежат постановления комиссий ГАИ, образуемых при отделах милиции, о лишении водительских прав лиц, управляющих транспортом в нетрезвом виде. За совершение этих нарушений водительские права вместе с другими документами на право вождения отбираются немедленно на месте задержания нарушителя и после рассмотрения дела комиссией возврату не подлежат.

Принципиальное значение имеет вопрос о сроках исполнения административных взысканий. Положения действующего законодательства по данному вопросу таковы.

В соответствии со ст. 15 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения административных штрафов, налагаемых в административном порядке» и аналогичных актов, изданных во всех

союзных республиках[3], постановление любого административного органа о применении штрафа должно быть исполнено в течение трех месяцев со дня его вынесения, по истечении этого срока постановление не может быть обращено к исполнению. Следовательно, вопрос о сроках исполнения штрафов, налагаемых административными органами, в законодательстве разрешен. Однако этого нельзя сказать о сроках исполнения иных, нештрафных мер административного воздействия. Сроки их исполнения остаются неопределенными.

§ 3. СПОСОБЫ ИСПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ О НАЛОЖЕНИИ РАЗЛИЧНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ

Важное значение в принудительном исполнении постановлений о наложении административных взысканий имеет способ их исполнения. Обычно он определяется тем нормативным актом, которым устанавливается ответственность за данный вид нарушения. В силу этого соответствующие должностные лица не вправе изменять его по своему усмотрению.

В зависимости от характера мер административного воздействия способ исполнения каждого из них различен. Законодатель руководствуется при этом принципами наибольшей целесообразности и действенности.

Исполнение постановлений о вынесении предупреждения. Предупреждение — это самостоятельная мера административного воздействия, применяемая административными комиссиями и другими уполномоченными на то органами и должностными лицами. Взысканием оно считается, если зафиксировано в соответствующем акте[4].

Предупреждение имеет большое общественно-воспитательное значение. Однако такую роль оно может выполнить только в том случае, если применяется не заочно, а в присутствии нарушителя.

Для надлежащей правовой оценки этой меры важно учесть, что во многих случаях ее применение отягчает положение виновного при совершении им повторного, в течение года, административного проступка — он может быть привлечен к повышенному штрафу, а иногда к уголовной ответственности.

---

[3] См., например: «Ведомости Верховного Совета УССР», 1961, № 36, ст. 418.

[4] См.: Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965, с. 123.

Формы предупреждения различны. Это могут быть, например, проколы в талонах к правам водителя за нарушение им правил уличного движения. Когда предупреждения фиксируются в каких-либо официальных документах — постановлениях административных комиссий и т. д., они выполняют функции кары, наказания. Способом исполнения этой меры является сам факт оглашения постановления, которым она применена, производство прокола в талонах к водительским правам и т. д.

Исполнение постановлений о вынесении общественного порицания. Общественное порицание является мерой воздействия, которая административными органами почти не применяется[5]. Она предусмотрена лишь в законодательстве Украинской, Узбекской и Казахской республик. При этом порядок применения и исполнения ее не определен, только в законодательстве Казахской ССР говорится, что решение о применении общественного порицания должно быть направлено общественным организациям по месту работы или жительства нарушителя. Таким образом, эту меру следует рассматривать исполненной в Казахской республике лишь после направления решения о ее применении по месту работы нарушителя, а в Украинской и Узбекской республиках — самим фактом оглашения соответствующего постановления.

Исполнение постановлений о наложении штрафа. Штраф является мерой административного воздействия, применяемой к правонарушителю как в качестве основной меры, так и в соединении с конфискацией. Замена штрафа в случае его неуплаты исправительными работами запрещается. По своему характеру штраф является денежным взысканием, направленным против имущественных интересов нарушителя.

В соответствии с действующим законодательством размер штрафов, налагаемых на граждан, не может превышать 10 рублей, а на должностных лиц — 50 рублей. Лишь в случае необходимости повышения ответственности за отдельные особо опасные проступки Законами СССР и союзных республик, Указами

[5] В РСФСР общественное порицание широко применяется товарищескими судами и комиссиями по делам несовершеннолетних, но не административными органами. Лишь в одном нормативном акте — в «Положении об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР» содержится указание о применении «общественного воздействия». Однако, в чем состоит сущность этой меры, какой порядок ее применения и исполнения, законом не определено (СП РСФСР, 1960, № 34, ст. 164).

Президиумов Верховных Советов СССР и союзных республик может быть установлен повышенный размер штрафов: на граждан до 50 рублей, на должностных лиц до 100 рублей (ст. 10 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г.).

В целях усиления борьбы с особо злостными проступками законодатель иногда определяет кратный размер штрафа, и даже выше того предела, который определен Указом от 21 июня 1961 г. Так, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 апреля 1960 г. «Об ответственности за незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств» установлено, что за повторное изготовление и использование радиопередающих устройств без надлежащего разрешения и после того, как к виновному уже применялись меры административного воздействия (штраф в сумме 50 рублей), виновные подвергаются штрафу уже в трехкратном размере, т. е. в сумме 150 рублей. В двухкратном размере применяются штрафы к лицам, злостно нарушающим требования по борьбе с сорными растениями. В законе каждый случай применения штрафа в кратном размере особо оговаривается. Применение штрафных санкций в указанных размерах возможно лишь после определенной процедуры рассмотрения дела об административном нарушении. На месте же совершения проступка штрафы взыскиваются в значительно меньших размерах. По законодательству РСФСР такой размер штрафа не должен превышать одного рубля.

Наиболее распространенным способом исполнения штрафа является его добровольная уплата нарушителем. Ему предоставляется 15-дневный срок (со дня вручения постановления о штрафе) для уплаты штрафа в учреждение государственного банка. Если нарушитель уплатит штраф и представит об этом квитанцию органу, которым штраф наложен, то постановление о штрафе считается исполненным. Если он отказался от добровольной уплаты штрафа и постановление о его наложении не обжаловал, то по истечении 15-дневного срока штраф взыскивается в принудительном порядке. Если нарушитель работает, то постановление о штрафе органом (должностным лицом), наложившим этот штраф, направляется по месту работы нарушителя для удержания суммы штрафа из его заработка. Непосредственное удержание суммы штрафа в данном случае производится бухгалтерией предприятия или учреждения, в котором нарушитель работает. Если нарушитель не работает, постановление о штрафе направляется для исполнения в районный народный

суд по месту жительства оштрафованного. В народном суде постановление регистрируется в журнале учета исполнительных документов, а затем передается судебному исполнителю, который приводит его в исполнение.

В соответствии со ст. 356 ГПК РСФСР судебный исполнитель, прежде чем приступить к исполнению постановления, должен направить оштрафованному предложение о добровольной уплате штрафа в течение пяти дней. Одновременно с вручением предложения судебный исполнитель может наложить арест на имущество оштрафованного. Если нарушитель отказывается от добровольной уплаты штрафа, то судебный исполнитель производит опись его имущества с соблюдением правил, содержащихся в приложении к Уголовному кодексу РСФСР. Описи подвергаются вещи оштрафованного только в том количестве, какое необходимо для погашения суммы штрафа. Описанное имущество в установленном порядке подлежит реализации, а вырученная сумма вносится в соответствующее учреждение Госбанка, о чем судебный исполнитель ставит в известность орган или должностное лицо, наложившее штраф.

Если оштрафованное лицо выбыло в район другого суда и его адрес известен судебному исполнителю, то постановление о штрафе должно быть направлено в суд по новому месту жительства нарушителя, о чем судебный исполнитель обязан известить соответствующий орган или должностное лицо, постановление о штрафе которых исполняется (ст. 351 ГПК РСФСР).

Судебный исполнитель должен производить исполнение постановлений о штрафе только в отношении неработающих нарушителей[6]. Если же он установит, что нарушитель приступил к работе, то постановление должно быть возвращено органу или должностному лицу, которым оно вынесено для его исполнения в бесспорном порядке. В свою очередь судебный исполнитель обязан принять к своему производству постановления о штрафе в отношении лиц, которые работали в момент совершения нарушения и наложения взыскания, а после, к моменту исполнения штрафа, прекратили работу.

В настоящее время судебные исполнители исполняют постановления о штрафе не только в отношении неработающих

[6] Исключением являются случаи взыскания в судебном порядке суммы штрафов, наложенных на руководителей предприятий и организаций за уклонение от участия в дорожных работах («Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1959, № 14, ст. 241; 1960, № 2, ст. 5).

вообще и не получающих зарплату или иного дохода, но и в отношении неработающих пенсионеров. В таких случаях в соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 24 января 1963 г. «Об изменении пункта 178 Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий» штраф должен удерживаться из пенсии в размере ее 20 % ежемесячно вплоть до полного удержания суммы штрафа. Для этой цели в райсобес направляется постановление о штрафе, на основании которого и производится удержание. В литературе высказано мнение о том, что в отношении неработающих пенсионеров штрафы должны исполняться не судебными исполнителями, а административными комиссиями и другими органами и должностными лицами путем направления в органы соцобеспечения постановлений о штрафе[7]. Это мнение заслуживает поддержки. В данном случае административные комиссии и другие органы и должностные лица имеют полную возможность для исполнения наложенных штрафов, без помощи судебного исполнителя. Это устранило бы ненужную переписку и пересылку постановлений судебному исполнителю, а оттуда в райсобес. Было бы проще, если бы постановления направлялись сразу в органы соцобеспечения для исполнения.

Если у оштрафованного лица имеется имущество, на которое можно обратить взыскание в погашение штрафа, или по указанному в постановлении о штрафе адресу нарушитель не проживает, судебный исполнитель должен составить акт, который проверяется и утверждается определением суда. Этот акт затем вместе с постановлением о штрафе возвращается административной комиссии или другому органу и должностному лицу. Постановления о штрафе могут быть отозваны административной комиссией или другим органом и должностным лицом в случае, если решение о штрафе ими пересмотрено и отменено.

Контроль за деятельностью судебного исполнителя по исполнению штрафов осуществляется народным судьей. В то же время такой контроль должен быть и со стороны других органов и должностных лиц, которые наложили штрафы и постановления которых исполняются судебными исполнителями.

На практике судебные исполнители исполняют также постановления о штрафах, налагаемых народными судьями за совер-

---

[7] См.: Гнетов А. Исполнение постановлений органов государственного управления о наложении штрафов. — «Советская юстиция», 1965, № 9, с. 17.

шение мелкого хулиганства и т. д. Для этой цели судьей выписывается исполнительный лист, который служит основанием для производства по исполнению. В юридической литературе высказывалось мнение об освобождении судебных исполнителей от взыскания штрафов и о возложении этой обязанности на канцелярию судов, а также о том, что такие штрафы следует исполнять на основании постановлений, принимаемых судьями[8]. С этим можно согласиться лишь частично. Действительно, нет необходимости для взыскания этих штрафов выписывать исполнительный лист. Достаточно лишь постановления о наложении штрафа, которое и должно служить основанием для его исполнения. Однако нельзя согласиться с тем, что функции их исполнения надо возложить на канцелярии судов.

Исполнение указанных постановлений должны осуществлять только судебные исполнители. На них, более того, надо возложить исполнение определений судов, вынесенных по результатам рассмотрения жалоб на постановления административных органов. Сейчас суды, рассмотрев жалобу и вынеся об этом определение, направляют его для исполнения административным органам, а те в свою очередь направляют его по месту работы нарушителя. Было бы проще, если бы судебные исполнители в интересах процессуальной экономии, без всякой волокиты брали такого рода определения под свой контроль и исполняли их.

Исполнение постановлений о применении исправительных работ. Исправительные работы являются мерой административного воздействия, состоящего в принудительном трудовом воспитании лиц, без лишения свободы. До издания общесоюзного и республиканских Указов по вопросам ограничения применения штрафов, налагаемых в административном порядке, исправительные работы в РСФСР устанавливались только за нарушения обязательных постановлений местных Советов[9], в Армянской, Латвийской, Молдавской, Таджикской, Эстонской, Белорусской республиках эта мера вовсе не применялась. В общесоюзном и республиканских Указах, а также в изданных на их основе других нормативных ак-

---

[8] См.: Шерстнев И. Упростить исполнение судебных решений. — «Советская юстиция», 1962, № 15—16.

[9] СУ РСФСР, 1931, № 17, ст. 186.

тах исправительные работы в качестве мер административного взыскания не названы, за исключением упоминания о запрещении замены штрафа, в случае его неуплаты, исправительными работами. В соответствии с этим в законодательстве данная мера почти не предусматривается.

В настоящее время исправительные работы применяются лишь за совершение мелкого хулиганства и за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника. В первом случае исправительные работы могут быть определены на срок до двух месяцев, во втором — до одного месяца. Сущность этой меры заключается в том, что с виновного удерживается определенная сумма в доход государства (до 20 %), а если лицо не работает, то оно отбывает эту меру в учреждениях МВД СССР, но в районе места жительства нарушителя. В случае уклонения лица от отбывания исправительных работ, примененных за совершение мелкого хулиганства, постановлением народного судьи неотбытый срок исправительных работ может быть заменен лишением свободы из расчета один день лишения свободы за три дня исправительных работ.

К нетрудоспособным, инвалидам I и II групп, а также к беременным женщинам и женщинам, имеющим детей до восьмилетнего возраста, когда в семье нет другого лица, способного ухаживать за ребенком, исправительные работы не применяются.

Исправительные работы применяются исключительно народными судьями. Фактическое их исполнение осуществляется районными, городскими инспекциями исправительных работ, которые, руководствуясь исправительно-трудовым кодексом, контролируют трудовое воспитание нарушителя и удержание установленной народным судьей денежной суммы из его заработка. Для исполнения постановление о применении исправительных работ направляется инспекциям не позднее чем на следующий день после его вынесения.

Исправительные работы по своему характеру связаны с серьезными правоограничениями для нарушителя, выражающимися не только в удержании из заработка определенной суммы, но и в том, что срок отбывания исправительных работ не засчитывается в стаж работы, в срок, дающий право на отпуск, на получение пенсий и других льгот и преимуществ, предусмотренных законодательством Союза ССР и союзных республик. В связи с этим в юридической литературе высказывались суждения о

необходимости исключения этой меры из перечня мер административного воздействия[10]. Мы считаем, что исправительные работы как мера административного воздействия должны быть сохранены и в дальнейшем, и не только в виде исправительных работ по месту работы, но и в виде исправительных работ на общих основаниях. Последнее особенно необходимо для борьбы со злостными нарушителями. Однако, сохраняя эту меру воздействия, целесообразно установить, чтобы она была соразмерной штрафам и не влекла таких правоограничений, как перерыв в стаже работы и т. д. Такое решение вопроса было бы, на наш взгляд, более правильным.

Исполнение постановлений о применении ареста. Арест как мера административного воздействий в соответствии с действующим законодательством применяется народным судьей сроком от 3 до 15 суток, для борьбы с мелким хулиганством, мелкой спекуляцией, неповиновением законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника при исполнении ими своих обязанностей по охране общественного порядка. При этом за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника при исполнении ими обязанностей по охране общественного порядка арест применяется на срок до 15 суток с содержанием под стражей в местах, определяемых органами МВД СССР, за мелкую спекуляцию — на срок от 3 до 15 суток, за мелкое хулиганство — на срок от 10 до 15 суток. В случае уклонения от отбывания ареста за совершение мелкого хулиганства или злостного нарушения установленного режима народный судья по представлению администрации мест заключения или начальника органа милиции может продлить нарушителю срок пребывания под арестом. При этом общий срок содержания под стражей за мелкое хулиганство не должен превышать 30 суток.

За время содержания под арестом с нарушителей взыскивается стоимость питания и содержания; переписка, получение

---

[10] См.: Аниянц М. К. К вопросу об изменении законодательства об административной ответственности граждан. — «Советское государство и право», 1958, № 8, с. 119; Тагунов Е. Н. К вопросу о кодификации советского административного права. — «Советское государство и право», 1958, № 5, с. 135; Якуба О. М. Вопросы административной ответственности в свете дальнейшего укрепления социалистической законности. — «Учен. зап. Харьковск. юр. ин-та», 1958, вып. 52, с. 35.

передач и посылок, покупка продуктов питания запрещаются. Разумеется, что за это время заработная плата по месту постоянной работы им не выплачивается. Арестованные могут использоваться без оплаты труда на работе по уборке улиц, дворов, мест общего пользования и др. Организация трудового использования арестованных лиц возлагается на исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся.

Исполнение постановлений о применении конфискации. Конфискация может быть мерой административного воздействия и состоит в принудительном и безвозмездном отчуждении в пользу государства определенных предметов, хранение, пользование, добыча, перевоз, пересылка которых воспрещена[11]. Она применяется в качестве самостоятельной меры, а также в соединении со штрафом или арестом. Как правило, решение о конфискации тех или иных предметов принимается соответствующими органами в момент вынесения постановления о наложении штрафа или применения ареста. В постановлении определяется и способ реализации конфискуемых предметов: изъятие или уничтожение. Следует отметить, что предметы, подлежащие конфискации, не всегда пересылаются органу, налагающему взыскание. Так, в соответствии со ст. 15 п. «в» Положения об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР «отобранные орудия лова и плавучие средства хранятся на базах органов рыбоохраны или в других местах по усмотрению этих органов до разрешения вопроса об ответственности нарушителя в административном или судебном порядке. Запрещенные орудия лова передаются рыбохозяйственным организациям для использования при изготовлении разрешенных орудий лова или уничтожения в случае невозможности использования для других целей»[12]. Согласно этому Положению, скоропортящаяся рыба и другие предметы браконьерства могут быть конфискованы и до решения вопроса об ответственности нарушителя. В данном случае они передаются органами рыбоохраны в пункты их переработки, реализации, в торговую сеть и т. д. Неразрешенные и обнаруженные предметы и орудия лова подлежат конфискации и в том случае, если нарушитель не установлен.

---

[11] См.: «Сводный закон о реквизиции и конфискации имущества», утвержденный ВЦИК и СНК РСФСР 28 марта 1927 г. (СУ РСФСР, 1927, № 38, ст. 248).

[12] СП СССР, 1958, № 16, ст. 127.

О каждом случае конфискации в соответствии со «Сводным законом о реквизиции и конфискации имущества» соответствующие органы обязаны составить акт, в котором должны подробно указать законные основания конфискации, должность лица, производившего конфискацию, подробно описать предметы конфискации, способ реализации конфискуемых предметов. Акт подписывается соответствующим должностным лицом и двумя свидетелями.

Исполнение этой меры административного воздействия возлагается на соответствующих должностных лиц органов милиции, министерств связи, путей сообщения, морского, речного, воздушного (флота, органов охотничьего надзора и т. д., а также на судебных наполнителей (за мелкую спекуляцию).

Исполнение постановлений о применении лишения прав. Лишение права как мера административного воздействия применяется в целях усиления борьбы с административными проступками, отличающимися особой злостностью, причиняющими или могущими причинить значительный вред народному хозяйству или обществу.

Суть этой меры заключается в том, что виновный лишается соответствующих прав охоты, водительских и т. д. (у него обычно отбираются соответствующие удостоверения) или же он лишается права пользования определенными ценностями. По сравнению с иными видами административных взысканий эта мера введена в последние годы и применяется строго в случаях, предусмотренных общесоюзными или республиканскими нормативными актами.

В соответствии с действующим законодательством лишению прав подвергаются виновные в управлении транспортными средствами в нетрезвом состоянии, в злостном нарушении правил охоты, требований по борьбе с сорняками и т. д. Указанные лица лишаются соответственно прав на вождение транспорта, на производство охоты, на пользование земельным участком.

В соответствии с действующим законодательством лишение прав применяется к гражданам как субъектам административной ответственности и к юридическим лицам (колхозам, предприятиям, учреждениям). Когда эта мера применяется к гражданам, в законе строго определен срок, на который виновный может быть лишен соответствующих прав. Так, за управление автотранспортом в нетрезвом состоянии водители лишаются водительских прав впервые на срок до двух лет и подвергаются штра-

фу в размере от 10 до 30 рублей, а при повторном, в течение пяти лет после первого применения срока лишения прав, — на срок до пяти лет и штрафу от 10 до 50 рублей.

На срок до трех лет лишаются права охоты те охотники, для которых охота не является основным источником существования. В то же время в законе остается неопределенным срок лишения прав пользования земельными участками за непринятие мер борьбы с сорными растениями, а также не содержится указаний, на какой срок возможно применение лишения прав содержания в личной собственности скота, птицы, пчелосемей у лиц трудоспособных, но не занимающихся общественно полезным трудом[13]. Лишение соответствующих прав юридических лиц производится в основном на неопределенный срок — во всяком случае этот вопрос исчерпывающего разрешения в законе не получил.

Лишение права как мера административного воздействия несомненно является важным средством борьбы с правонарушениями. Эффективность этой меры значительно возросла, если бы в законе были предусмотрены способы ее исполнения. Однако ни в одном из нормативных актов этот вопрос не урегулирован. Неясно, как практически исполнять постановления о лишении прав пользования земельным участком, прав охоты. Что же касается решений о лишении водителей права на управление транспортными средствами, то есть лишь указание на то, что по факту нарушения комиссии при отделах (отделениях) ГАИ или внутренних дел составляют протокол о лишении водителей этого права. Один экземпляр протокола направляется в недельный срок в вышестоящий орган автоинспекции для внесения отметки в личную карточку шофера о том, что он лишен права, а второй вместе с удостоверением на право вождения и документами, подтверждающими факт нарушения, хранится в отделе милиции, принявшем соответствующее решение.

Лишение права предполагает, что лицо в течение определенного срока не может заниматься той или иной деятельностью или пользоваться определенным имуществом, средствами, предметами, благами и т. д. Но как реально проследить за исполнением такой меры взыскания? Этот вопрос в законодательстве не разрешен, а сама мера — лишение прав на срок — фактически не поддается реальному исполнению. Действительно,

[13] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1964, № 51, ст. 887.

лишенный, например, права охоты, даже по приговору суда, при перемене места жительства умалчивает об этом и вновь приобретает такое право. Несмотря даже на осуществление контроля органами милиции при лишении права на управление транспортными средствами нарушитель при выезде в другую местность также может, сдав соответствующие экзамены, вновь получить такие права. Поэтому нельзя не поддержать предложение В. Сергеева о том, что в данном случае в документах нарушителя (трудовой книжке, паспорте) должна производиться запись о лишении его того или иного права[14].

Постановления народных судов об изъятии домостроений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы, и автомашин у такого рода лиц приводятся в исполнение судебными исполнителями по правилам гражданско-процессуального кодекса, установленным для исполнения «судебных решений.

Таков порядок исполнения постановлений о наложении административных взысканий. Реальное и своевременное исполнение этих постановлений отвечает задачам повышения эффективности и обеспечения неотвратимости мер административной ответственности, целям воспитания и перевоспитания правонарушителей, укрепления социалистической законности и правопорядка в стране.

---

[14] См.: С е р г е е в В. Необходимо законодательное урегулирование.— «Советская юстиция», 1962, № 16, с. 23.

ГЛАВА VIII

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРИНЦИПОВ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ

§ 1. ПОНЯТИЕ И СООТНОШЕНИЕ ПРИНЦИПОВ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ

Исследование проблемы принципов и гарантий их обеспечения в производстве по делам об административных проступках, внесение научно обоснованных рекомендаций по их совершенствованию составляет важную задачу административно-правовой науки. Значение таких исследований особенно возрастает в «связи с предстоящей кодификацией законодательства об административной ответственности.

По вопросу о принципах и гарантиях в производстве по делам об административных проступках имеется обширная литература, свидетельствующая о внимании авторов к этой важной проблеме. Однако нельзя полагать, что решены все аспекты этой проблемы. Все еще недостаточно исследован вопрос о соотношении принципов и процессуальных гарантий в данном производстве, неясно, какие из судопроизводственных принципов — уголовно- или гражданско-процессуальные — должны быть распространены на производство по делам об административных проступках. Нуждаются в рассмотрении и собственно административно-процессуальные принципы. В литературе чаще всего они только называются, но не анализируются.

Вопрос о соотношении принципов и юридических гарантий в производстве по делам об административных проступках — это часть более общей проблемы о соотношении принципов и гарантий их обеспечения в праве в целом. Поэтому решение этих

проблем в административно-правовом смысле, по существу, имеет общетеоретическое значение.

В литературе нередко понятие принципов и юридических гарантий отождествляется. Так, Н. Г. Салищева пишет: «Под общими гарантиями административной юрисдикции мы понимаем основные начала административного процесса в социалистическом государстве»[1]. То же самое высказывают В. И. Каминская, включая в число юридических гарантий принципы советского правосудия[2], и Ф. Д. Финочко, который под процессуальными гарантиями понимает «систему правовых принципов и средств, при помощи которых обеспечивается осуществление задач судопроизводства»[3] и т. д.

Правомерно ли такое отождествление?

По нашему мнению, принципы и гарантии — это различные правовые категории, хотя и взаимосвязанные между собой. Принципы и гарантии нельзя отождествлять, потому что эти понятия отражают различные свойства правовых явлений. Под принципами подразумеваются отражающие объективную сущность правовых явлений основополагающие и руководящие идеи, положения, закрепляемые или отражаемые нормами права, вследствие чего это понятие приобретает в основном значение идейного или идеологического фактора. Под юридическими гарантиями в самом распространенном значении понимаются те сугубо «материально» выраженные и установленные законом правовые (главным образом, нормы права) и организационно-правовые (в основном, деятельность, имеющая правовое значение) средства и способы, при помощи которых достигается строгое и неуклонное соблюдение и исполнение законов, проводятся в жизнь принципы социалистической законности и обеспечивается реальное осуществление и надежная охрана прав трудящихся[4].

---

[1] Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970, с. 40.

[2] См.: Каминская В. И. Гарантии законности в деятельности суда. — В кн.: Правовые гарантии законности в СССР. М., 1962, с. 167 и сл.

[3] Финочко Ф. Д. Процессуальные гарантии в производстве дел об административных правонарушениях. Автореф. канд. дис. Харьков, 1968, с. 7.

[4] См.: Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966, с. 66; Скобелкин В. Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих. М., 1969, с. 48.

В связи с этим представляется убедительным мнение В. Н. Скобелкина: «Сам по себе... принцип вряд ли может служить юридической гарантией. Здесь точнее было бы говорить о тех нормах, ...в которых закреплен тот или иной принцип. Даже в случаях, когда содержание принципа права определяется одной единственной нормой, юридической гарантией правильнее считать не руководящую идею или положение (т. е. то, что называют обычно принципом), а норму права, в которой эта идея закреплена законодателем»[5].

Относя принципы и гарантии к различным правовым категориям, мы вместе с тем исходим из того, что между ними существуют тесные взаимодействующие и взаимообусловливающие связи.

Воздействие юридических гарантий на принципы сказывается в следующем. Требования принципов могут фактически реализоваться лишь при условии, если имеются реальные гарантии их обеспечения. И наоборот, если нет таких гарантий, которые служили бы средством проведения в жизнь требований этих принципов, то сами принципы приобретают формальный характер.

Принципы — это более широкие понятия, чем юридические гарантии. Являясь средством выражения объективных процессов правовых явлений, их сущности, принципы приобретают свою действенность, значимость в механизме правового регулирования лишь при условии, если созданы эффективные юридические гарантии претворения в жизнь их требований. Иначе говоря, сила и действенность правовых принципов заключается в эффективных и хорошо разработанных гарантиях их обеспечения.

В свою очередь, принципы оказывают влияние на развитие и совершенствование юридических гарантий. Принципами, прежде всего, очерчиваются пределы действия юридических гарантий. Ими в самой общей форме провозглашаются и определяются границы должного, законного и объективно необходимого в праве, ради достижения которого юридические гарантии, в частности, и устанавливаются. В этом смысле принципы, по существу, выполняют функцию правового плацдарма, на котором развертывается действие юридических гарантий. Принципы оказывают решающее воздействие также на формирование юридических гарантий: ими намечаются пути их развития. Поэтому в зависимости от содержания принципов

[5] Скобелкин В. Н. Указ. соч., с. 48.

законодатель устанавливает только такие гарантии, какие наиболее приспособлены к реализации, претворению в жизнь требований этих принципов. Даже будучи только провозглашенными, принципы указывают на то, какие гарантии их обеспечения должны быть разработаны и закреплены в праве. В этом сказывается организующая, творческая роль принципов по отношению к юридическим гарантиям.

Признание такой зависимости между принципами и гарантиями их обеспечения имеет важное теоретическое и практическое значение. В теоретическом отношении учет такой зависимости обусловливает необходимость комплексного анализа данных правовых явлений на основе их неразрывной связи и взаимообусловленности. Этим достигается возможность не только проанализировать действенность тех или иных принципов, их обеспеченность реальными гарантиями, но и охарактеризовать качественную сторону самих юридических гарантий, их соответствие потребностям всемерной охраны прав и законных интересов участников конкретных правоотношений. Не менее важен практический аспект такого рассмотрения. Признание взаимной обусловленности принципов и гарантий имеет важное значение для определения направлений совершенствования законодательства, закономерностью развития которого должно быть правило: если провозглашен принцип, то он должен быть обеспечен действенными и эффективными правовыми гарантиями; принципы тем совершеннее, чем совершеннее, эффективнее и разнообразнее гарантии их реального обеспечения, а значит, и обеспечения государственных интересов, прав и свобод личности.

С учетом неразрывной связи принципов и гарантий их обеспечения должно осуществляться исследование любых проблем юридической ответственности, в том числе и административной ответственности по советскому праву, а также совершенствование соответствующего законодательства.

Рассмотрим вопрос о принципах и процессуальных гарантиях в производстве по делам об административных проступках.

Как уже отмечалось, процессуальная деятельность по осуществлению различных видов юридической ответственности по советскому праву должна строиться на основе сходных принципов. Это обусловливается многими сугубо объективными факторами государственно-правового, нормативного и иного характера: единством сферы государственно-правовой деятельности, в рамках которой ответственность возникает — ею является пра-

воохранительная деятельность Советского государства; общностью правоохранительных материально-правовых норм и отношений, на основе которых и в рамках которых ответственность осуществляется; сходством материально-правовых признаков содержания различных видов юридической ответственности; единством антиобщественной (природы противоправных деяний, для искоренения которых различные виды ответственности существуют, и т. д.

Обосновывались и сугубо процессуальные факторы, обусловливающие необходимость подчинения деятельности по осуществлению различных видов юридической ответственности сходным процессуальным принципам. Ими, в частности, является общность назначения и задач различных процессуальных производств, опосредствующих реализацию мер юридической ответственности. Эти факторы обусловливают наличие общности в принципах осуществления любых видов ответственности, а также то, что одни и те же принципы в равной степени могут относиться и к уголовному, и к гражданскому процессу, и к производству по делам об административных проступках. Все это дает основание для постановки вопроса о наличии в советской правовой системе единых, общепроцессуальных, или общеюрисдикционных принципов, на основе которых осуществляются любые виды государственной юрисдикционной деятельности.

В связи с этим обоснованным является мнение М. Д. Шаргородского и О. С. Иоффе, которые еще в 1957 г. выдвинули предложение о необходимости административный процесс, связанный с применением карательных санкций к виновным в правонарушениях, «подчинить тем же принципам, которые присущи уголовному и гражданскому процессу»[6]. Выдвигая такое предложение, М. Д. Шаргородский и О. С. Иоффе исходили из системной общности административных и судебных юрисдикционных форм и соответствующих им принципов.

Высокоаргументированные положения о возможности распространения на административно-юрисдикционное производство принципов и правил уголовно- и гражданско-процессуальных форм высказано Ежи Старосьяком. Он пишет: «Рассматривая принципы и частные вопросы административного производства, можно прийти к выводу, что некоторая их часть разрешается идентично или аналогично в уголовно-процессуаль-

---

[6] Шаргородский М. Д., Иоффе О. С. О системе советского права. — «Советское государство и право», 1957, № 6, с. 109.

ных и гражданско-процессуальных нормах. Сходство проблематики и единство содержания указанных принципов, вытекающие из единства политических основ, согласно которым в государстве определенного типа разрешается данная проблематика, наконец, сходство юридических конструкций, — все это дает основание для обсуждения вопроса о возможности относительно точного теоретического определения и разработки этих общих элементов различных кодексов производства в целях создания условий наиболее глубокой оценки отдельных решений процедурных вопросов»[7].

Обоснование идеи о наличии общеюрисдикционных принципов в значительной степени облегчается тем, что многие из принципов, которые относятся к уголовному или гражданскому процессу, являются не чисто судопроизводственными, а общеправовыми. Не случайно поэтому Н. Н. Полянский среди принципов советского уголовного процесса различал, «с одной стороны, общеправовые принципы, то есть такие принципы, которые характеризуют не только процессуальное право, но вообще все советское право, с другой — собственно процессуальные, в частности, уголовно-процессуальные принципы»[8]. К общеправовым принципам Н. Н. Полянский относил публичность и законность[9]. Р. Д. Рахунов к общеправовым принципам относил также принципы национального языка, демократизма, коллегиальности[10].

Идея о наличии в процессуальном праве общеправовых принципов заслуживает всемерной поддержки. Однако при ближайшем рассмотрении и собственно процессуальные принципы имеют общеюрисдикционный характер и вполне применимы к любому из производств, связанных с регламентацией применения различных отраслевых видов юридической ответственности, в том числе и административной ответственности по советскому праву. Так, одинаковое общеюрисдикционное значение могут иметь принципы, которые М. С. Строгович относит толь-

---

[7] Старосьцяк Ежи. Правовые формы административной деятельности. М., 1959, с. 201.

[8] Полянский Н. Н. Вопросы теории советского уголовного процесса. М., 1956, с. 84.

[9] Там же.

[10] См.: Рахунов Р. Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности. М., 1961, с. 92.

ко к принципам уголовного процесса: независимость судей (в административном праве — органов и должностных лиц, рассматривающих дело) и их подчинение только закону; установление объективной (материальной) истины; публичность процесса; обеспечение обвиняемому (в административном праве — виновному) права на защиту и презумпция невиновности; состязательность процесса; непосредственность процесса; устность процесса; национальный язык судопроизводства; участие общественности в процессе[11].

Общеюрисдикционные принципы в той или иной процессуальной отрасли или юрисдикционном институте имеют свое специфическое содержание и особенности. Наличие этих специфических черт в принципах различных юрисдикционных производств при сохранении общих, системных моментов обусловливается спецификой соответствующих материально-правовых отношений и способом государственно-правового реагирования на правонарушения. Следует согласиться с Р. Д. Рахуновым, который, говоря об общеправовых принципах в уголовном процессе, подчеркивал: «Каждый такой принцип приобретает в уголовном процессе свою специфику, и поэтому его можно считать уголовно-процессуальным»[12]. По аналогии можно сказать, что каждый из общеюрисдикционных принципов в том или ином процессе приобретает свою специфику, поэтому его можно считать принципом данного производства.

Наличие общих, системных принципов для всех юрисдикционных производств с учетом их отраслевого содержания не исключает того, что тому или иному производству, в том числе и административно-юрисдикционному, могут быть присущи только свои специфические принципы.

Вопрос о системе принципов производства по делам об административных проступках является частью более общей проблемы — проблемы принципов административного процесса вообще, по которой в науке нет единства. В. Д. Сорокин в их число включает принципы: законности, заинтересованности масс, быстроты процесса, охраны интересов государства и личности в процессе, гласности, материальной истины, равенства сторон, национального языка, самостоятельности в принятии

---

[11] См.: Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. т. 1. М., 1968, с. 126.

[12] Рахунов Р. Д. Указ. соч., с. 92.

решений, двустепенности процесса, ответственности компетентных органов и лиц за надлежащее ведение процесса[13].

По мнению А. П. Коренева, к принципам административного процесса относятся: соблюдение социалистической законности, всестороннее и объективное исследование конкретных фактов и обстоятельств дела, гласность процесса, принцип языка коренной национальности, принцип ответственности за соблюдение правил процесса и принятый акт и, наконец, экономичность и эффективность процесса[14].

По нашему мнению, многие из названных принципов предполагаются содержанием общеюрисдикционных или сугубо административно-процессуальных принципов, в соответствии с которыми и осуществляется административная ответственность.

Признание системной общности в принципах юрисдикционных производств имеет важное теоретическое значение, позволяющее осуществить анализ процессуальных принципов в отдельных отраслях и институтах с общих исходных позиций. Особенно важен практический аспект такого подхода. Этим достигается возможность в процессе нормотворческой практики распространить в допустимых пределах гарантии более совершенных производств на менее совершенные: сконструировать такие нормы, которые сближали бы, а не разъединяли различные юрисдикционные производства.

§ 2. СИСТЕМА ОБЩЕЮРИСДИКЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ И ГАРАНТИИ ИХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Производству по делам об административных проступках, как и иному юрисдикционному производству, присущи прежде всего общеюрисдикционные принципы, с тем, однако, что в данном производстве они наполняются своим специфическим административно-правовым содержанием. К ним относятся принципы социалистической законности, элементарной состязательности, публичности, гласности, устности, всесторонности и непосредственности, национального языка, неприкосновенности личности и обеспечения привлеченному к ответственности лицу права на защиту, объективной (материальной)

---

[13] См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М., 1972, с. 135—147.

[14] См.: Коренев А. П. Кодификация советского административного права. М, 1970, с. 68—69.

истины и презумпции невиновности, участия общественности в производстве[15].

Ведущим принципом производства по делам об административных проступках является принцип социалистической законности. В процессуальной деятельности он означает неукоснительное исполнение требований закона, установленной им процедуры, а также соблюдение всех иных принципов, которые, по нашему мнению, лишь конкретизируют различные стороны принципа социалистической законности. Требования этого принципа находят свое выражение и закрепление в нормах, регулирующих административную юрисдикцию, и имеют своим основным содержанием охрану и обеспечение беспрепятственного и в полном соответствия с законом осуществления всеми субъектами данного производства принадлежащих им субъективных прав и обязанностей.

Действенность любых принципов и их значение в правовом регулировании во многом обусловливается качественными особенностями правовых норм, в которых данные принципы находят свое выражение. От совершенствования последних полнее и глубже, более объемным становится содержание требований правовых принципов. В этом, в частности, и состоят закономерности взаимосвязи и развития правовых норм и соответствующих им отражаемых или закрепляемых ими принципов. Принцип социалистической законности в административно-юрисдикционной деятельности не является исключением из этой закономерности.

Новейшим административно-процессуальным законодательством уже много сделано для совершенствования административной юрисдикции. В частности, предусмотрена единая форма (реквизиты) актов возбуждения административных дел (протоколов) и оформления наложения взысканий (постановлений), введены более или менее одинаковые требования, предъявляемые к их составлению; установлены общие сроки производства по делу (не более месяца), единые сроки (десятидневные) для обжалования административных актов о наложении взыскания; введен единый бесспорный порядок исполнения административных штрафов, расширена судебная компетенция в области пересмотра и проверки законности административных дел по жалобам оштрафованных и лишен-

---

[15] См.: Галаган И. А. Принципы процесса по делам об административных проступках. — В кн.: Повышение роли общественности и государственных органов в борьбе с правонарушениями в период развернутого строительства коммунизма. Саратов, 1963, с. 14—16.

ных водительских прав за управление транспортными средствами в нетрезвом состоянии и т. д.

Вместе с тем полного единства, унификации процесса осуществления административной ответственности пока еще не достигнуто. Осуществление задач дальнейшего усиления законности в этой области может быть достигнуто не частичными мерами совершенствования законодательства в тех или иных актах, издаваемых к тому же различными органами, а лишь на базе комплексной кодификации материальных и процессуальных норм об административной ответственности в рамках общесоюзных Основ и республиканских кодексов. В этих актах (в части процессуальной процедуры) должны быть унифицированы все стороны административной юрисдикции. Важнейшими из них являются вопросы, касающиеся уточнения и определения задач данного юрисдикционного производства, его принципов; процессуального положения сторон; подведомственности ведения и разрешения дел; правовой регламентации доказательств в производстве; мер процессуального принуждения и обеспечения в процессе; установления единообразной процедуры[16] и сроков возбуждения, разрешения дел, обжалования и пересмотра актов о применении мер административной ответственности и их исполнения.

Усилению принципа социалистической законности в производстве по делам об административных проступках способствовало бы совершенствование структуры административно-процессуальных норм, регламентирующих данное производство, в частности, их санкций. Эти административно-процессуальные нормы не всегда выполнены на лучшем уровне кодификационной техники. Во многих случаях они лишь примерно очерчивают круг субъективных прав и обязанностей основных участников данного производства — органов, рассматривающих дело (например, судей), виновных в правонарушениях и т. д. Права же и обязанности других участников производства — прокуратуры, представителей общественности, присутствующих при

[16] Без существенных изменений в качестве Особого производства следует сохранить действующий порядок наложения взысканий на месте совершения нарушений без составления протоколов. Его вряд ли можно подвергнуть какому-либо усовершенствованию, что объясняется особой спецификой ситуаций, в которых применяются взыскания, например, мобильность движения транспорта, незначительность штрафных санкций (за нарушение правил движения) и т. д.

рассмотрении дела в административных комиссиях, потерпевших, экспертов и т. д. — вообще не регламентированы. Следует отметить, что неисполнение предписаний данных норм почти не обеспечивается возможностью государственного принуждения — материально-правовыми или процессуальными санкциями. В законе не предусмотрена какая-либо ответственность соответствующих должностных лиц за неправильное возбуждение административного дела и наложение взыскания на невиновных, как это предусматривалось ранее действующим законодательством[17]. Установление ответственности для различного рода должностных лиц, злоупотребляющих наложением необоснованных штрафов и иных мер административного воздействия, отвечало бы задаче усиления охраны прав личности в период развернутого строительства коммунизма.

В законодательстве не предусмотрены также меры воздействия за некачественное составление протоколов, постановлений о взыскании, за непринятие мер к их исполнению самими виновными, а также иными лицами — работниками бухгалтерий и т. д., — вследствие чего на практике, например, неуплата штрафа в установленные сроки нередко приобретает массовый характер. Для пресечения умышленного уклонения от исполнения решений о взыскании (штрафе) целесообразно продлить сроки их исполнения, предусмотрев также дополнительные меры ответственности.

В административном законодательстве отсутствует и какая-либо ответственность за лжесвидетельство, неправильные заключения экспертов и т. д. С таким положением нельзя мириться. Совершенствование административно-материальных и процессуальных санкций за нарушение процедуры осуществления административной ответственности несомненно скажется на усилении гарантий законности, повышении общего уровня культуры и четкости в этой области административной деятельности.

Дальнейшему усилению режима социалистической законности в производстве по делам об административных проступках способствовало бы создание в аппарате Президиумов Верховных Советов или на базе министерств юстиции союзных республик единых центров по координации, управлению и руководству органами, осуществляющими административную ответственность, а также принятие мер по налаживанию информационно-

[17] СУ РСФСР, 1931, № 17, ст. 186.

статистической и учетной службы в этой области, по расширению начал коллегиальности в области административной юрисдикции, по распространению процедуры пересмотра дел по жалобам и протестам, ныне установленной для судов, на все без исключения органы и должностных лиц, пересматривающих дела.

Принцип элементарной состязательности — один из основных принципов советского правосудия[18]. Суть состязательности состоит в разделении функций обвинения; защиты и разрешения дела между судом и сторонами, при этом функцию обвинения выполняет обвинитель (прокурор, общественный обвинитель, потерпевший), функцию защиты — сам обвиняемый и его защитник, а решение дела принадлежит суду[19]. В данном случае суд, не связанный с обвинением и защитой, призван лишь беспристрастно и объективно разрешать дело, оставаясь независимым к сторонам обвинения и защиты.

Вопрос о состязательности в производстве по делам об административных проступках должен разрешаться аналогично тому, как эти вопросы разрешаются в уголовном и гражданском процессе. Однако в подавляющем большинстве случаев к административному производству состязательность как таковая трудно применима. Это объясняется тем, что в данном производстве функции обвинения и разрешения дела зачастую выполняются одними и теми же органами и должностными лицами, которые возбуждают дела, составляя протоколы и тем самым формулируя обвинение, и разрешают их, применяя к виновным предусмотренные законом меры административного воздействия. Если учесть, что эти органы и должностные лица могут разрешать дела в отсутствие виновных и даже не извещая их об этом, вследствие чего последние не могут воспользоваться своим правом на защиту, то совершенно ясно, что никакой состязательности в данном случае быть не может. Такое построение процесса характерно для деятельности большинства органов и должностных лиц, которым по закону предоставлено право одновременного составления и разрешений протоко-

---

[18] См. подробнее об этом: Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса, т. 1, с. 149—156.

[19] Там же, с. 151. Наличие принципа состязательности в уголовном процессе оспаривается многими учеными СССР и других социалистических стран (см. подробнее об этом: Даев В. Г. Процессуальные функции и принцип состязательности в уголовном судопроизводстве. — «Правоведение», 1974, № 1, с. 64—73).

лов о нарушении, — для работников государственных инспекций, органов милиции и т. д.

Однако сказанное не означает, что принцип состязательности вообще не присущ для производства по делам об административных правонарушениях. Такой вывод противоречил бы действующему законодательству, тенденцией развития которого является неуклонное подчеркивание значения состязательности[20].

Состязательность в данном производстве имеет место тогда, когда функции обвинения, разрешения дела и защиты принадлежат различным органам и лицам. На такой основе построена деятельность коллегиальных органов — административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних, товарищеских и народных судов, призванных по закону осуществлять лишь функции разрешения дел — рассмотрения по существу направленных им протоколов (материалов) о нарушении. Рассматривая эти материалы, они не обвиняют виновного, а разрешают дела. Функции обвинения в таких ситуациях принадлежат органам и должностным лицам, возбудившим дело и составившим протокол. В нем формулируется сущность обвинения, обоснованность которого и должны проверить те органы, должностные лица (народные судьи), которые дело рассматривают. Функции защиты выполняет сам виновный, в присутствии которого дело рассматривается и который вправе оспаривать обвинение, защищать свои интересы и т. д.

В административном производстве состязательность не является полной. Закон не предусматривает при рассмотрении административного дела обязательного участия прокурора, защитника; весь процесс по делу осуществляется быстро, в ограниченные сроки, что обусловлено несложностью административных правонарушений и оперативным характером управленческой деятельности. Поэтому такого рода состязательность уместно именовать, как это сделано болгарским административистом П. Стайновым, «элементарной» состязательностью. П. Стайнов прав, указывая, что «при относительной простоте фактов административного нарушения и сравнительно небольших санкций в административном процессе достаточно обеспечения лишь элементар-

---

[20] В связи с этим является ошибочным ранее высказанное нами мнение: «Неприемлемым для данного процесса является принцип даже «элементарной состязательности» (см.: Г а л а г а н И. А. Указ. соч., с. 14).

ной состязательности»[21]. Однако мы не можем согласиться с пониманием П. Стайновым сущности принципа состязательности. Она, по его мнению, «состоит в том, что закон предоставляет лицу, обвиняемому в нарушении, возможность ознакомиться с предъявленным ему обвинением и представить свои возражения»[22]. Аналогичное мнение о принципе состязательности высказано Евой Салан, венгерским административистом. Этот принцип в административном процессе, считает она, «обеспечивается правом стороны познакомиться с материалами дела и высказать свои замечания»[23]. В советской литературе такое понимание состязательности сформулировано Б. Б. Хангельдыевым. Он пишет: «Принцип гласности и принцип состязательности, как право лица, привлеченного к административной ответственности, отстаивать свою невиновность, доказывать свою правоту, закреплены ныне в административном процессе»[24]. Конечно, принцип состязательности предполагает наличие у виновного тех прав, которые отмечены П. Стайновым и Б. Б. Хангельдыевым. Но в таком понимании состязательность как принцип полностью отождествляется с принципом обеспечения лицу права на защиту своих интересов.

По нашему мнению, состязательность в производстве по делам об административных проступках необходимо трактовать шире и, прежде всего, как такое построение процесса, при котором функции обвинения, разрешения дела и защиты отделены друг от друга и не сосредоточиваются в руках одних и тех же органов, когда стороны — участники производства, выполняющие функции обвинения и защиты, равны в процессуальных правах на отстаивание своих интересов, а функции разрешения дела принадлежат независимому органу или должностному лицу.

В новейшем административно материальном и процессуальном законодательстве принцип состязательности получает свое дальнейшее развитие и закрепление. Свидетельством этого яв-

---

[21] Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии. М., 1960, с. 400.

[22] Там же, с. 402.

[23] Цит. по кн.: Гражданин и должностное лицо в социалистическом государстве. Л., 1974, с. 72.

[24] Хангельдыев Б. Б. О систематизации советского административного законодательства. — «Сборник ученых трудов», вып. 2. Свердловск, 1964, с. 76.

ляется последовательное повышение роли коллегиальных органов и особенно административных комиссий в осуществлении административной юрисдикции.

Повышению роли данного принципа в производстве по делам об административных проступках послужило бы дальнейшее ограничение в правах тех органов, которые ныне самостоятельно на основе составленных ими протоколов, применяют меры административной ответственности. Этим же целям отвечало бы издание норм, обеспечивающих виновному в нарушении лицу право беспрепятственно оспаривать обвинение, заявлять ходатайства, требовать рассмотрения дела в его присутствии и т. д. Состязательность и в административном производстве имеет решающее значение для достижения объективной истины по делу и его разрешения в полном соответствии с требованиями закона.

Принцип публичности в производстве по делам об административных проступках заключается в том, что в целях искоренения административных правонарушений, исправления и перевоспитания нарушителя это производство ведется от имени и в интересах государства. Органы государственного управления и должностные лица, возбуждая дело об административном проступке, рассматривая его и затем применяя к нарушителям меры административного воздействия или освобождая их от взыскания, — этим самым выполняют возложенную на них государством обязанность, невыполнение или ненадлежащее исполнение которой является нарушением ими своего служебного долга. Публично-правовой характер производства по делам об административных проступках подчинен задаче воспитания граждан в духе точного и неуклонного исполнения советских законов, бережного отношения к социалистической собственности, честного отношения к государственному и общественному долгу и соблюдения правил социалистического общежития. Эти задачи формулируются в ст. 2 Положения об административных комиссиях в РСФСР и имеют основополагающее значение для деятельности органов и должностных лиц, наделенных правом на применение административных взысканий.

Усилению значения принципа публичности в данном производстве способствовало бы издание норм, устанавливающих меры ответственности — дисциплинарной и иной — соответствующих должностных лиц, злоупотребляющих своим положением и не предпринимающих мер к наказанию виновных в

совершении административных проступков, укрывающих административные нарушения.

Принцип гласности в производстве по делам об административных проступках находит свое четкое закрепление в нормах административно-процессуального права. Гласность в административном производстве предполагает не только открытое разбирательство административных дел, но и решающее участие трудящихся в отправлении административной юрисдикции. В соответствии с новейшим административным законодательством осуществление административной ответственности все более и более наполняется своим общественным содержанием и составляет главным образом обязанность органов, которые действуют в коллегиальном составе и в работе которых активное участие принимают представители общественности. Так, в состав административных комиссий теперь входят не только должностные лица аппарата исполкомов, депутаты, но и представители общественности.

Принципы устности, всесторонности и непосредственности в производстве по делам об административных проступках имеют большое значение для правильного, в соответствии с законом, разрешения дел. Нормы административно-процессуального законодательства устанавливают обязанность административных комиссий и других органов (народных судей) выносить решения по делу лишь на основе личного, непосредственного и всестороннего исследования обстоятельств дела с вызовом и заслушиванием объяснения нарушителя, а в необходимых случаях и свидетелей, представителей общественности (ст. 29 Положения об административных комиссиях в РСФСР). Заочное рассмотрение дела допускается лишь в порядке исключения. Это положение закона должно быть распространено на деятельность любых органов и должностных лиц, осуществляющих административную юрисдикцию. Соблюдение этих требований будет способствовать укреплению социалистической законности в вопросах осуществления административной ответственности.

Принцип национального языка имеет такое же значение для производства по делам об административных проступках, как и для других видов процессуальной деятельности, и находит свое закрепление в ст. 110 Конституции СССР. Сущность этого принципа заключается в том, что производство по данному делу должно осуществляться на языке союзной или автономной республики или же на языке подавляющего большин-

ства населения того или иного района. При этом виновному в нарушении и не владеющему языком, на котором ведется производство, обеспечивается право выступать, заявлять ходатайства на родном языке, а также иметь переводчика.

В настоящее время этот принцип прямо не закреплен в административно-процессуальных нормах, регулирующих применение мер административной ответственности, что является его недостатком. В будущих нормативных актах должны быть предусмотрены нормы, гарантирующие осуществление данного принципа и в производстве по делам об административных проступках.

Принцип неприкосновенности личности является одним из важнейших принципов производства по делам об административных проступках и борьбы за укрепление социалистической законности в сфере управленческой деятельности государства. Значение этого принципа представляет особую актуальность потому, что в административном порядке соответствующие органы и должностные лица наделяются правом на применение широкого круга мер воздействия, непосредственно связанных с ущемлением интересов лица, виновного в правонарушении. Административная ответственность может сопровождаться причинением виновному серьезных правоограничений, связанных с его арестом, изъятием домостроений и т. д. Поэтому их применение в каждом конкретном случае должно основываться на законе, при условии доказанности вины лица и в установленном порядке, исключающем ответственность невиновных.

Целям усиления гарантий неприкосновенности личности служат те положения законодательства, согласно которым применение административных взысканий, связанных с изоляцией виновного от общества — арестом, рассмотрение жалоб на акты о применении некоторых взысканий — штрафа и т. д. предоставлено суду, что способствует квалифицированному рассмотрению дел, укреплению социалистической законности, а значит, обеспечению гарантий неприкосновенности личности.

С принципом неприкосновенности личности неразрывно связан принцип обеспечения виновному лицу права на защиту. Этот принцип в производстве по делам об административных проступках выражается в том, что административное законодательство гарантирует лицу при составлении протокола (акта) о нарушении давать объяснения и делать замечания по содержанию протокола; при рассмотрении дела — знакомиться со всеми материалами (если иное не предусмотре-

но законом), заявлять ходатайства, а после вынесения решения о наложении взыскания обжаловать его либо в судебные органы (штраф, лишение водительских прав), либо в вышестоящую административную инстанцию (иные меры воздействия).

Новейшим административным законодательством гарантии права лица на защиту своих интересов значительно расширены. Вместе с тем многие положения закона не отвечают требованиям дальнейшего расширения прав личности. Так, не подлежат обжалованию решения отдельных органов и должностных лиц (народных судей, судов и т.д.) о применении взысканий за некоторые правонарушения; привлекаемые к ответственности субъекты не вправе заявлять отводы органам и лицам, рассматривающим дело, даже если они заинтересованы в его исходе; органы и должностные лица, разрешающие дела в единоначальном порядке, вправе их рассматривать в отсутствие виновных и даже не извещая их об этом, вследствие чего они не могут воспользоваться правом на защиту своих интересов.

По нашему мнению, эти и иные ограничения прав личности не должны иметь места в будущем законодательстве, которое должно отличаться дальнейшей демократизацией, процессуальных прав всех участников данного производства.

Правом на защиту своих интересов в производстве по делам об административных проступках обладают не только лица, привлекаемые к ответственности, но и потерпевшие от правонарушения. Правовой статус последних в действующем законодательстве не определен, что является его серьезным недостатком. Права этого круга субъектов процессуальной деятельности должны быть четко регламентированы. Им следует предоставить хотя бы те же права, что и нарушителям. Такое нововведение в законодательстве будет отвечать требованиям справедливости и гуманизма и свидетельствовать о заботе государства об интересах личности, потерпевшей от правонарушения.

Целям всемерной охраны прав личности послужило бы издание норм о допуске адвокатов в административно-юрисдикционное производство, если о том ходатайствует привлеченный к ответственности.

Для производства по делам об административных проступках, равно как и для уголовного и иного юрисдикционного производства, связанного с регламентацией применения мер ответственности, большое значение имеет соблюдение принципа презумпции невиновности. Этот принцип заключает-

ся в том, что привлекаемое к ответственности лицо считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет доказана в вынесенном о том акте — приговоре, решении (постановлении и т. д.). Презумпция невиновности означает также, что обязанность доказывать вину лица возлагается на соответствующие органы и должностных лиц, возбуждающих дело и устанавливающих факт правонарушения, а также рассматривающих его. В свою очередь, привлекаемое к ответственности лицо не обязано доказывать свою невиновность, хотя таким правом оно и обладает.

Презумпция невиновности составляет юридическую базу принципа неприкосновенности личности, ее права на защиту и является залогом объективного, непредвзятого исследования и разрешения дела. В отличие от уголовного судопроизводства, в котором презумпция невиновности закреплена в законе (ст. ст. 7, 14 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик), в административном законодательстве этот принцип лишь косвенно находит свое выражение. В частности, в нем содержатся требования о возможности применения административных взысканий (штрафа, ареста и т. д.) только к виновным в совершении административного проступка лицам. Очевидно при этом, что прежде чем такое взыскание применить, необходимо виновность лица доказать и факт проступка установить.

В соответствии с законом «факт совершения административного нарушения (а значит, и виновность лица. — *И. Г.)* устанавливается соответствующими должностными лицами, представителями общественных организаций» (ст. 19 Положения об административных комиссиях в РСФСР). В процессе же рассмотрения дела обязанности по доказыванию и установлению виновности привлекаемых к ответственности лиц возлагаются на соответствующие органы, рассматривающие дело. Так, «виновность лица в совершении административного нарушения, — говорится в ст. 31 Положения об административных комиссиях в РСФСР, — устанавливается на основании данных, указанных в протоколе (акте) о совершении нарушения, и данных, полученных при рассмотрении дела на заседании комиссий».

Анализируя приведенные положения закона, можно лишь условно сказать, что в них формулируются требования презумпции невиновности, ибо нигде в законе прямо не отражается, что привлеченное к ответственности лицо не обязано до-

казывать свою невиновность и причастность к правонарушению. Все это затрудняет бесспорное решение вопроса о том, что данный принцип действительно присущ производству по делам об административных проступках. Однако, исходя из системной общности любых юрисдикционных производств, которым должны быть присущи сходные системные принципы, а также с учетом исключительной важности презумпции невиновности для охраны прав личности и утверждения начал законности в вопросах юридической ответственности, необходимо, чтобы этот принцип получил свое четкое законодательное выражение и в производстве по делам об административных проступках. Гарантией его реального обеспечения могло бы служить нормативное предписание о том, что обязанности доказывания виновности или невиновности привлекаемого к ответственности лица возлагаются не на это лицо, а на органы и должностных лиц, возбуждающих и рассматривающих дело и устанавливающих факт совершения административного проступка. Такое требование закона способствовало бы повышению уровня общей юридической культуры, законности и обоснованности тех процессуальных актов, на основе которых административная ответственность наступает и осуществляется.

Принцип объективной (материальной) истины по делу является краеугольным принципом производства по делам об административных проступках. Выяснение истины, правды по делу — важнейшая задача административного производства. Административное законодательство обеспечивает решение этой задачи необходимыми процессуальными гарантиями. Оно устанавливает порядок, при котором, например, взыскание может быть применено лишь на основе всестороннего исследования обстоятельств и только к виновным лицам в случае доказанности их вины. Этот принцип в производстве по делам об административных проступках мог бы быть обеспечен дополнительными гарантиями, в частности, изданием норм, обязывающих любые органы и должностных лиц рассматривать дела только в присутствии нарушителей, а при необходимости и представителей общественности и свидетелей.

Принцип участия общественности в производстве по делам об административных проступках также находит свое четкое закрепление в административно-процессуальных нормах. Можно сказать, что без участия общественности осу-

ществление административной ответственности немыслимо. На стадии возбуждения дела представители общественности (народные дружинники, общественные контролеры) вправе составлять протоколы о нарушении. Значительна их роль и на стадии рассмотрения дела. Решающие органы административной юрисдикции — административные комиссии, рассматривающие большинство дел об административных нарушениях, фактически являются органами советской общественности, ибо их состав формируется из представителей трудящихся и депутатов, работающих в этих комиссиях на общественных началах. Соответствующие органы и должностные лица, уполномоченные единолично разрешать дела и налагать административные взыскания, могут эти дела направлять на рассмотрение в общественные организации. Важным является установленная законом обязанность народных судей и начальников органов милиции, наложивших взыскание за совершение мелкого хулиганства, доводить об этом до сведения администрации или общественной организации по месту работы, учебы или жительства нарушителя[25].

Исполнение постановлений о наложении штрафов также возлагается на представителей общественности — работников бухгалтерий, обязанных сумму штрафа удерживать из заработка нарушителя по месту его работы и т. д.

Таким образом, участие общественности является одним из решающих принципов в деятельности органов управления по осуществлению административной юрисдикции. Этот принцип должен найти свое закрепление и в будущем законодательстве. Для дальнейшего усиления гарантий обеспечения этого принципа целесообразно предусмотреть определенные меры воздействия в отношении должностных лиц, препятствующих или не предпринимающих мер к взысканию наложенных штрафов, а также в отношении тех лиц, по вине которых виновные в совершении административных проступков (мелкого хулиганства и т. д.) не подвергаются обсуждению в коллективах, как этого требует закон. Четкое законодательное урегулирование этих и других вопросов, связанных с повышением роли общественности, способствовало бы успешному решению задачи сокращения и искоренения правонарушений и преступности в стране.

---

[25] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1966, № 30, ст. 595.

§ 3. СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРИНЦИПОВ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКАХ

Наряду с принципами, имеющими общеюрисдикционное значение для осуществления любого вида ответственности по советскому праву, в том числе и для административной ответственности, производство по делам об административных проступках предполагает наличие и специфических принципов. К ним относятся: принцип ведения производства только по делам об административных нарушениях; принцип ведения производства только правомочными на то органами и должностными лицами; принцип инстанционного[26] и судебного контроля за деятельностью по наложению административных взысканий; принцип быстроты и эффективности осуществления административно-юрисдикционного производства.

Принцип ведения производства только по делам об административных нарушениях имеет важное значение для данного вида процессуальной деятельности. Требования этого принципа состоят в том, что в рамках административно-юрисдикционного производства могут разрешаться лишь дела о совершении административных, а не каких-либо иных правонарушений. Органы и должностные лица в каждом конкретном случае должны правильно квалифицировать совершенные правонарушения с тем, чтобы исключить возможность рассмотрения в административном порядке дел о нарушениях, не предусмотренных нормами административного права. Применение административно-правовых мер воздействия к лицам, в действиях которых содержатся признаки гражданско-правового нарушения, дисциплинарного проступка и особенно преступления, является грубым нарушением социалистической законности. Этот принцип означает, что весь процесс данного производства может иметь место лишь в отношении нарушений, точно соответствующих признакам норм материального административного права.

---

[26] Принцип инстанционности, означающий, что каждое административное дело подлежит контролю вышестоящей инстанции, является, по мнению Ежи Старосьцяка и Эммануэля Исерзона, одним из важных принципов административного процесса вообще (см.: Старосьцяк Е., Исерзон Э. Очерки административного права. Варшава, 1959).

Принцип ведения производства только правомочными на то органами и должностными лицами состоит в том, что возбуждение дел об административных проступках, их рассмотрение и наложение взысканий предоставлено лишь органам и должностным лицам, которые уполномочены на то законом. Значение этого принципа особенно велико, если учесть, что несмотря на значительное сокращение круга органов и должностных лиц, имеющих право налагать административные взыскания, административная ответственность в СССР все еще осуществляется многочисленными органами.

Принцип инстанционного и судебного контроля за деятельностью по наложению административных взысканий заключается в том, что в Советском государстве эта деятельность находится под неослабным контролем вышестоящих административных инстанций и судов, права и обязанности которых регламентированы законом. Так, в соответствии со ст. 19 Положения об административных комиссиях в РСФСР исполкомы соответствующих Советов вправе отменить или изменить любое постановление, вынесенное комиссией. Они также имеют право заслушать на своем заседании вопрос о работе административных комиссий и принять практические меры к усилению законности в их деятельности. Постановление о любом нештрафном взыскании, вынесенное соответствующими административными органами и их должностными лицами, также может быть изменено или отменено вышестоящими по отношению к ним органами или должностными лицами.

Новейшим административным законодательством значительно расширены рамки судебного контроля за деятельностью административных органов и должностных лиц по применению некоторых взысканий (штрафа и лишения водительских прав). Рассматривая дела по жалобам привлеченных к ответственности лиц, суды, по существу, проверяют законность разрешения дел и наложения взысканий. Они могут изменить меру взыскания, снизить ее размер и вообще отменить постановление о ее наложении. Таким образом, принцип инстанционного и судебного контроля, в случае его надлежащей реализации, способствует расширению охраны прав граждан, улучшению деятельности органов управления и усилению законности в практике осуществления административной ответственности.

Гарантии обеспечения этого принципа в производстве по делам об административных проступках могут быть значительно усилены. Этому послужило бы, в частности, издание норм, более четко регулирующих правовые основания пересмотра дел вышестоящими административными инстанциями. В действующем законодательстве необходимая четкость в этих вопросах отсутствует. Так, неясно, что может служить поводом для отмены исполкомом местного Совета решений административных комиссий, в том числе и о наложении штрафа — жалоба виновного, протест прокурора или личная инициатива исполкома. Не регламентированы с достаточной четкостью и правовые основания для отмены административной комиссией собственных постановлений о взыскании.

Совершенствованию принципа инстанционного и судебного контроля, усилению законности в процессе осуществления административной юрисдикции могли бы способствовать нормы, устанавливающие единый процессуальный режим оснований для пересмотра дел вышестоящими административными инстанциями и судебными органами. Такими правовыми основаниями могли бы служить жалобы наказанных, потерпевших от правонарушения, адвокатов, а по делам, имеющим большое общественное значение, и представителей общественности, депутатов местных Советов. Права депутатов необходимо расширить также в деле составления протоколов о нарушении и т. д. Установление такого порядка способствовало бы расширению народного контроля за деятельностью органов административной юрисдикции.

Усилению гарантий законности послужили бы нормы о том, что обжалование решений о наложении взысканий, вынесенных любыми компетентными на то органами, должно влечь за собою приостановление производства по делу и течение давностных сроков, установленных для исполнения наложенного взыскания. Было бы целесообразно также предоставить право наказанным в административном порядке по своему усмотрению обжаловать соответствующие решения либо в вышестоящую административную инстанцию, либо в суд, а решения судов и судей — в вышестоящую кассационную или надзорную инстанцию или председателю вышестоящего суда. Этим самым были бы не только созданы более действенные правовые гарантии обеспечения прав виновных на защиту, но и значительно расширены пределы инстанционного и судебного контроля за осуществлением административной ответственности.

Принцип быстроты и эффективности административно-юрисдикционного производства состоит в том, что дела этого производства должны в соответствии с законом разрешаться, а наложенные взыскания исполняться в сжатые сроки. Дело об административном проступке, как правило, должно быть возбуждено и разрешено не позднее месяца со дня совершения проступка, а наложенное взыскание (штраф) должно быть исполнено не позднее трех месяцев со дня его наложения. Все это характеризует административно-юрисдикционный процесс как наиболее мобильный в советском праве, что в наибольшей степени соответствует оперативной природе советского государственного управления. Гарантии обеспечения этого принципа могут быть расширены посредством издания норм, устанавливающих единые, сжатые сроки (например, трехдневные) для выяснения факта нарушения и административного «расследования» проступка, немедленные сроки для представления материалов о правонарушении для их рассмотрения и разрешения по существу[27].

Таковы, по нашему мнению, основные принципы производства по делам об административных проступках и основные проблемы повышения гарантий их обеспечения. Дальнейшее совершенствование законодательства, связанного с их развитием, в максимальной степени будет отвечать указаниям КПСС, проникнутым заботой о всемерной охране прав и законных интересов советских граждан и укреплении социалистической законности в стране.

---

[27] Такой порядок в настоящее время предусмотрен законодательством Казахской ССР («Ведомости Верховного Совета и правительства Казахской ССР», 1962, № 9).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современный этап в истории советской правовой системы по интенсивности ее развития можно сравнить с первыми годами Советской власти, когда при жизни В. И. Ленина закладывались основы правового регулирования, рождались новые социалистические кодексы и иные нормативные акты, регламентирующие общественные отношения в важнейших сферах жизни советского общества.

По инициативе ЦК КПСС и в соответствии с потребностями практики коммунистического строительства в последние годы осуществлены серьезные мероприятия по обновлению, унификации и кодификации как традиционных отраслей советского права — уголовного, гражданского, трудового, семейного, так и по кодификационному оформлению новых отраслей — земельного, водного, исправительно-трудового права и т. д. Потребности дальнейшего развития правовой системы СССР выдвигают проблему кодификации и самой обширной отрасли права — советского административного права, регулирующего многообразные и сложные общественные отношения в сфере советского государственного управления. Необходимость кодификации, в частности норм советского административного права, специально подчеркнута тов. Л. И. Брежневым в Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии[1].

Одной из первоочередных задач является кодификация материальных и процессуальных норм института административной ответственности, который, как и многие иные институты советского права, в последние годы бурно развивался и совершенствовался. К настоящему времени общесоюзное и республиканское законодательство в этой области государственной деятель-

---

[1] См.: Брежнев Л. И. Отчет Центрального Комитета КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. М., 1976, с. 99.

ности стало настолько обширным, что применение его норм при отсутствии их кодификации становится все более затруднительным, особенно для должностных лиц, не имеющих специальной правовой подготовки. Некодифицированность этого законодательства отрицательно сказывается на его знании работниками государственного аппарата, всеми гражданами, на работе по их правовому воспитанию и на уровне правовой культуры вообще. Такое положение не способствует повышению эффективности административно-правовых форм борьбы с правонарушениями.

В настоящее время для института административной ответственности характерна закономерность, состоящая в том, что более совершенными являются его материально-правовые нормы, предусматривающие ответственность за различные составы административных правонарушений. Что же касается процессуальных норм, то они по степени четкости своей структуры, по качеству детализации процедурных моментов, постадийного развития процесса, форм и методов осуществления процессуальной деятельности, по обеспеченности процессуальными гарантиями прав и обязанностей участников административно-юрисдикционного производства нуждаются в дальнейшем совершенствовании на основе их комплексной кодификации и установления процессуального единства в деятельности различных органов административной юрисдикции.

Административная ответственность сопровождается серьезными правоограничениями личности. Поэтому применение ее мер должно быть поставлено в условия более четкого и совершенного процессуального режима, за счет использования в административно-процессуальном законодательстве приемлемых элементов уголовного и гражданского процесса, не противоречащих оперативной и мобильной сущности государственного управления.

Решение задач развития, систематизации и кодификации материальных и процессуальных норм института административной ответственности будет способствовать повышению эффективности деятельности органов административной юрисдикции, дальнейшему усилению охраны прав личности и укреплению социалистической законности и правопорядка в нашей стране.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие 3

ВОСПОМИНАНИЯ ОБ И. А. ГАЛАГАНЕ И РАЗВИТИЕ ЕГО ИДЕЙ

Ячевский В. В. Строки памяти 7

Шергин А. П. Об ученом-административисте Галагане Иване Александровиче 11

Масленников М. Я. И цитируют определенья Галагановы 18

Бутусова Н. В. Идеи И. А. Галагана не пропадают 46

Карасёва М. В. Вспоминая Ивана Александровича Галагана 65

Старилов Ю. Н. Иван Александрович Галаган — выдающийся ученый-юрист и талантливый педагог с душой поэта 67

ИЗ НАУЧНЫХ ТРУДОВ ПРОФЕССОРА И. А. ГАЛАГАНА

Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материальноправовое исследование) 95

Галаган И. А. Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование 346

Научное издание

**ИВАН АЛЕКСАНДРОВИЧ ГАЛАГАН
И ЕГО НАУЧНОЕ НАСЛЕДИЕ**

Редактор *В. В. Пушкаренко*
Художественный редактор *Е. В. Ткачёва*
Электронная верстка *О. В. Нагаевой*
Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Щигрёва, М. С. Исаева*

Подп. в печ. 15.09.2010. Форм. бум. 60×90/16
Уч.-изд. л. 33,8. Усл. п. л. 34,0
Тираж 500 экз. Заказ 1186

Издательство Воронежского государственного университета
394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8

Отпечатано в типографии Издательско-полиграфического центра
Воронежского государственного университета
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3