

УДК 340
DOI 10.36511/2078-5356-2020-1-180-185

Грешнова Галина Владимировна
Galina V. Greshnova

преподаватель кафедры административного права и процесса
Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

teacher of the department of administrative law and process
Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse,
Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: galina.q2014q@yandex.ru

Функции административной ответственности в системе функций юридической ответственности

Administrative responsibility functions in the system of legal responsibility functions

В статье рассмотрена система функций административной ответственности, дана их содержательная характеристика, определены основные проблемы нормативного правового закрепления и реализации функций административной ответственности. Доказывается наличие у административной ответственности, наряду с предупредительной, правоограничительной (карательной, штрафной), регулятивной, компенсационной, оценочной, стимулирующей, воспитательной функций.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административная ответственность, функции права, функция административной ответственности.

The article considers the system of administrative responsibility functions, gives their content characteristics, and identifies the main problems of normative legal consolidation and implementation of administrative responsibility functions. The author proves the existence of administrative responsibility along with preventive, law enforcement (punitive, punitive), regulatory, compensatory, evaluation, stimulating, and educational functions.

Keywords: legal responsibility, administrative responsibility, functions of law, function of administrative responsibility.

Функциональная характеристика юридической ответственности представляет существенный доктринальный и прикладной интерес. Для понимания целесообразно рассмотрение функций ее видов. Мы считаем перспективным осуществить познание путем рассмотрения функций административной ответственности. Обращение к данной проблеме обусловлено следующими обстоятельствами. Во-первых, административная ответственность представляет собой один из видов юридической ответственности и чаще всего применяется в целях обеспечения правопорядка и безопасности. Во-вторых, существенное реформирование данного института проводится в настоящее время. При этом реформированию подвергнуты не только материально-правовые, но и ее процессуальные

аспекты. На федеральном уровне изменения в законодательстве об административных правонарушениях повлекли за собой деформацию ранее существующей концепции нормативного правового регулирования административной ответственности. Постоянные изменения, которые вносятся в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, влекут за собой определенные сложности, которые приводят к юридическим ошибкам. В-третьих, расширение числа деяний, которые являются основаниями применения административной ответственности, и увеличение количества юридических ошибок, которые при этом возникают, диктует необходимость дополнительно теоретически осмыслить ряд важных аспектов административной ответственности, к числу которых

© Грешнова Г.В., 2020

относится и ее функциональная характеристика. Исследование функций административной ответственности позволяет глубже проникнуть в сущность рассматриваемого явления и помогает увидеть перспективы развития данного административно-правового явления.

Вопросы функций юридической ответственности в теории права традиционно являются объектом пристального внимания. Анализ данного правового явления с позиций функционального подхода на уровне монографий, диссертационных исследований, научных статей приведен в коллективной монографии [1, с. 147]. При этом авторы монографии, будучи сторонниками расширительного подхода к пониманию юридической ответственности, предлагают дифференцированную характеристику функций как позитивной, так и ретроспективной юридической ответственности.

Ж.Ю. Юзефович исследует функции юридической ответственности и выделяет определенные черты, которые присущи данному явлению: «целевое назначение, социальная обусловленность, самостоятельность каждой функции и их взаимодействие; наличие взаимосвязи с функциями права, которые задают определенное направление воздействия функциям юридической ответственности» [2, с. 13].

Анализ административно-правовой литературы позволяет сделать вывод о том, что вопросы функций административной ответственности рассматривались в меньшей мере по сравнению с общетеоретическими исследованиями функций юридической ответственности, не во всех крупных работах, посвященных проблемам административной ответственности, данным вопросам уделялось внимание. Отдельные авторы тем не менее анализируют данные функции. Так, А.Б. Агапов рассматривал проблему административной ответственности и выделял следующие функции, которые свойственны данному правовому явлению, — превентивную (предупредительную), альтернативную, ограничительную, правозащитную [3, с. 12—14].

Более ограниченный перечень функций административной ответственности был предложен А.И. Стаховым, который считает, что данному административно-правовому явлению свойственны охранительная (компенсационная) и предупредительная (превентивная) функции. Охранительная функция состоит в вытеснении и ликвидации общественных отношений, не соответствующих действующему законодательству. Общественным отношениям, охраняемым правом, причиняется определен-

ный вред, который может быть компенсирован определенными ограничениями и лишениями в отношении правонарушителя. В этом и состоит содержательная характеристика охранительной функции [4, с. 7]. В свою очередь, сущность предупредительной (превентивной) функции административной ответственности в том, что с ее помощью предотвращается совершение правонарушений. Названная функция, по мнению указанного автора, подразделяется на две подфункции — частной и общей превенции.

Внимание функциональной характеристике административной ответственности было уделено И.А. Галаганом, который, опираясь на общетеоретические исследования, предложил подразделить функции юридической ответственности на две группы — организационные и специальные. При этом он делает оговорку об условном характере предложенной классификации, так как и первой, и второй группе свойственна властно-организационная направленность. К организационным функциям с учетом предложенного подхода автором отнесены: «1) защиты общества, государства и личности от правонарушений; 2) праввосстановительная; 3) идеологическая; 4) педагогическая; 5) психологическая. В состав специальных функций входят: 1) штрафная, карательная; 2) исправления, перевоспитания виновных в правонарушении» [5, с. 227—229].

Приступая к анализу функций административной ответственности, целесообразно отметить, что они производны от ее целей. Целенаправленный характер административной ответственности заключается в том, что она предполагает достижение определенного результата, который может изменить действительность. Для практической реализации цели необходимы средства ее достижения [6, с. 534]. Между целью и средствами ее достижения существует органическая связь.

Н.В. Витрук относил административную ответственность к числу карательно-штрафных видов юридической ответственности, что позволяет выделить главную цель данного вида ответственности, которая состоит в каре нарушителя, справедливом наказании, посредством которого нарушителю причиняются различные тяготы как материального, так и духовно-психологического характера, в том числе ограничивающие его права и свободы, либо налагающие дополнительные обязанности [7, с. 42].

К сожалению, в действующем законодательстве отсутствует должная характеристика административной ответственности. Анализ

глав 1—2 КоАП РФ позволяет заключить, что законодатель отказался от детального закрепления определения таких понятий, как цели, задачи, функции и другие важные особенности административной ответственности. Мы полагаем, что для данного вида ответственности характерны такие цели, как укрепление правопорядка, предупреждение правонарушений, восстановление социальной справедливости, то есть того состояния, которое было нарушено в процессе совершения правонарушения.

Цели административной ответственности конкретизируются в ее задачах. Другими словами, задачи выступают в качестве средств детализации ее целей. Задачи административной ответственности нашли свое закрепление в статье 1.2 КоАП РФ, как «задачи законодательства об административных правонарушениях», к числу которых отнесены «защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений».

В свою очередь, задачи административной ответственности предопределили ее функции как основные направления воздействия, обусловленные ее социальным назначением. Ранее отмечалось, что в настоящее время в литературе доминирует подход, согласно которому выделяется ограниченный перечень функций исключительно правоохранительной направленности. Следует заметить, что такое положение предопределено назначением данного вида ответственности, которая направлена на упрочение правопорядка и безопасности, а также предупреждение совершения правонарушений. Вместе с тем, такой ограничительный подход является не просто контрпродуктивным, но и не соответствует действительности. В этой связи следует проанализировать те функции, которые реально свойственны административной ответственности, и в этой связи скорректировать правотворческую и правоприменительную деятельность.

Анализ законодательства в данной сфере и правоприменительной практики позволяет выделить конкретные функции административной ответственности: *регулятивную, правоограни-*

чительную (карательную, штрафную), предупредительную, компенсационную, оценочную, воспитательную, стимулирующую. Предваряя содержательное рассмотрение функций административной ответственности, необходимо отметить, что традиционно в литературе игнорируются такие функции, как регулятивная, компенсационная, оценочная, стимулирующая. Изучение данных функций позволит познать их содержание с позиции объекта воздействия, нормативных и фактических оснований, способа и результатов воздействия.

Регулятивная функция нормативно закрепляет юридические обязанности субъекта административной ответственности вести себя соответствующим образом, то есть совершать определенные действия или воздержаться от их совершения. С помощью данной функции происходит закрепление статуса субъекта административно-деликтного права, который находится под регулирующим воздействием соответствующей административно-правовой нормы. Правам и обязанностям субъекта сопутствуют права и обязанности уполномоченных субъектов, которым делегированы государственно-властные полномочия по осуществлению контроля за субъектами, которые находятся в сфере регулирования норм административного права, в том числе устанавливающих административную ответственность.

Отношения исключения и освобождения от административной ответственности также закрепляются при помощи регулятивной функции (ст. 2.2 КоАП РФ — недостижение возраста административной ответственности, ст. 2.7 КоАП РФ — институт крайней необходимости, ст. 2.8 КоАП РФ — невменяемость, ст. 2.9 КоАП РФ — малозначительность, ст. 24.5 КоАП РФ — издание акта амнистии, отмена закона, устанавливающего административную ответственность, истечение срока давности привлечения к административной ответственности и др.).

Следует принимать во внимание, что регулятивное воздействие продолжается и после совершения административного правонарушения. Если до его совершения осуществляется информационно-регулирующее воздействие, то после совершения регулируется направление действия уполномоченного субъекта по привлечению правонарушителя к административной ответственности или освобождению от нее. Регулятивная функция направлена на поддержание должного упорядочения системы общественных отношений, которые с помощью данного института и охраняются.

Сущность *правоограничительной (карательная, штрафная)* функции административной ответственности в том, что в результате ее применения происходит лишение прав, ограничение свобод, возложение дополнительных обязанностей на лицо, совершившее административное правонарушение. Характер конкретного правонарушения (специфика объекта правоохраны, деяние и наступившие противоправные последствия, статус субъекта, а также форма вины) обуславливает степень правовых ограничений для лица, совершившего проступок. Правоограничительная функция находит свою конкретизацию в реализации соответствующих мер административного наказания.

Реализация мер административного наказания влечет за собой ограничение объема прав (свобод) субъекта, к которому применяется принудительное воздействие в процессе реализации соответствующей меры принуждения. В этой связи П.А. Кабанов, рассматривая функции юридической ответственности, отмечает, что рост правонарушений увеличивается из года в год. Это является показателем неэффективности карательной функции юридической ответственности и диктует необходимость совершенствовать правовые средства, направленные на процесс борьбы с правонарушениями, в ходе реализации данной функции [8, с. 3].

Практическая реализация правоограничительной функции административной ответственности осуществляется в форме государственного осуждения, что влечет за собой ограничение различных прав: имущественных, личных, а так же лишений организационного характера. Достижение целей административной ответственности чаще всего связано с наступлением лишений, которые носят комплексный характер, что повышает эффективность осуществляемого правоограничительного воздействия.

Наиболее четкое закрепление в законодательстве получила *предупредительная* функция. Административное наказание, являясь средством реализации административной ответственности, преследует конкретные цели, которые закреплены в статье 3.1 КоАП РФ (согласно этой статье административное наказание применяется «в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами»). В этой связи можно говорить об оказании как частного, так и общего предупредительного воздействия посредством привлечения к административной ответственности.

Правоохранительная функция административной ответственности является частным проявлением «превентивной функции права, которая относительно обособлена, обладает прогрессивным гомогенным (однородным) направлением воздействия на социальную систему, сознание, волю и поведение людей, и нацелена на то, чтобы не допустить нарушение социальных связей и общественных отношений, а также прав и законных интересов граждан, их коллективов и организаций» [9, с. 30].

Реализация превентивной функции административной ответственности приводит к сокращению административных правонарушений, минимизации негативных последствий, с этим связанных. Данная функция тесно взаимодействует с регулятивной функцией административной ответственности.

Спорный характер носит выделение и обоснование *компенсационной* функции административной ответственности. Компенсационная функция заключается в том, что посредством реализации административной ответственности происходит компенсация тех издержек, которые государство несет в силу совершения административного правонарушения. Осуществление компенсационной функции особенно очевидным является на примере административного штрафа, который в соответствии с частью 5 статьи 3.5 КоАП РФ подлежит зачислению в бюджет в полном объеме.

В.Д. Перевалов аргументирует выделение *правовосстановительной (компенсационной)* функции и отмечает, что ее сущность состоит в том, что с ее помощью восстанавливается нарушенное право, а также происходит компенсация материального и морального ущерба, нанесенного правонарушителем [10, с. 306]. Мы полагаем, что следует разделять *правовосстановительную* и *компенсационную* функции.

Правовосстановительная функция ориентирована на восстановление нарушенного правового состояния. При этом следует учитывать, что *правовосстановительная* функция в большей мере свойственна мерам защиты (правовосстановления). Необходимо иметь в виду, что меры защиты применяются во взаимосвязи с мерами юридической ответственности. В соответствии со статьей 4.7 КоАП РФ судья одновременно с назначением административного наказания вправе решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. Однако возмещение имущественного ущерба не является собственно административной ответственностью, а ме-

рами защиты в рамках производства по делу об административном правонарушении.

Спорный характер носит суждение А.Г. Шишкина, который также уделял внимание рассмотрению данных функций и отмечал, что правосстановительная функция свойственна не всем видам административного наказания. Позиция автора заключается в том, что данная функция свойственна лишь определенным видам административного наказания, таким как административный арест, лишение специального права, дисквалификация, административное приостановление деятельности [1, с. 174].

Признавая значимость функции правосстановления, следует отметить, что данная функция свойственна лишь мерам защиты, а применительно к юридической ответственности, в том числе административной, свойственна компенсационная функция. В этой связи для качественного обеспечения правопорядка и безопасности необходимо осуществлять комплексное правоохранительное воздействие посредством применения различных видов мер государственного принуждения.

Административной ответственности присуща *оценочная* функция. В.Н. Карташовым было отмечено, что для нее свойственна относительная самостоятельность, которая выражается в том, что в рамках регулятивных или охранительных правоотношений реализуются общесоциальные или специально-юридические задачи права, и при рассмотрении различных юридических дел данная функция является специфическим критерием оценки конкретных действий, общественных отношений, социально-правовых ситуаций. [11, с. 217].

Для реализации административной ответственности требуется выявить факт административного правонарушения и, соответственно, его квалифицировать. Далее необходимо дать юридическую оценку поведения лица, его совершившего. Но только лишь этими действиями оценочная функция не ограничивается, а включает и назначение административного наказания, то есть выбор меры административного наказания или же освобождение от него.

Вне всякого сомнения, административной ответственности присуща *воспитательная* функция. По мнению В.М. Баранова, правовое воспитание — это деятельность, имеющая своей целью трансляцию правового опыта от одного к другому, а также правовой культуры, правовых идеалов и механизмов разрешения конфликтов в обществе и как результат — развитие в целом

правовой культуры общества и правового сознания человека [12, с. 345—346].

Комплексный характер административной ответственности оказывает существенное воздействие на психо-мотивационную сферу, в результате чего должно происходить изменение поведения субъектов, совершивших административные правонарушения, посредством изменения их психологических и волевых установок. В этой связи Д.А. Липинским было отмечено, что призвание воспитательной функции в том, что она способна повлиять на различные отрицательные, корыстные, эгоистические мотивы возможного преступного поведения [13, с. 118].

Воспитательное воздействие реализуется не только в результате применения определенных административных наказаний, но и процессуальной процедуры (производства по делам об административных правонарушениях), в рамках которой происходит реализация данного вида ответственности. Объектом воздействия воспитательной функции выступает не только индивидуальное правосознание лица, совершившего административное правонарушение, но и правосознание общества в целом. Это обусловлено воспитательным воздействием как законодательства об административных правонарушениях, так и практики привлечения к административной ответственности.

К функциям административной ответственности также относится функция *стимулирования*. Вместе с тем, существуют отличные подходы, например, Ж.И. Овсепян и других авторов, которые связывают стимулирование исключительно с поощрением. Мы убеждены, что отрицание стимулирующей составляющей в значительной мере обедняет потенциал административной ответственности и не соответствует действующему законодательству и правоприменительной практике.

Следует признать, что посредством правоограничений, наступаемых в ходе реализации административной ответственности, наступления определенных лишений происходит корректировка поведения субъектов, формируется желаемый вариант поведения.

Анализ функций административной ответственности позволяет сделать следующие выводы:

— функции административной ответственности аккумулируют в себе его социальное назначение и направление правового воздействия;

— функции административной ответственности являются системным явлением и включают

в себя целый комплекс функций. Та или иная функция доминирует, исходя из определенной ситуации;

— функции административной ответственности — динамичное явление. Их содержание существенно изменяется с учетом условий, при которых реализуются меры данного вида юридической ответственности.

Примечания

1. Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л., Шишкин А.Г. Меры юридической ответственности: монография. М.: РИОР; ИНФРА-М, 2014.

2. Юзефович Ж.Ю. Функции юридической ответственности и формы их реализации по российскому законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

3. Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. М.: «Статут», 2000.

4. Стахов А.И. Административная ответственность: учебное пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004.

5. Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2010.

6. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 5-е изд. М., 1987.

7. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности: монография. М.: РАП, 2008.

8. Кабанов П.А. Карательная функция в системе функций юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005.

9. Данченко А.А. Превентивная функция Российского права: дис. ... канд. юрид. наук. Кострома, 2002.

10. Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник. М., 2012.

11. Карташов В.Н. Теория правовых систем общества: учебное пособие: в 2 т. Т. 1. Ярославль, 2005.

12. Баранов В.М. Правосознание, правовая культура и нравственное воспитание // Теория го-

сударства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006.

13. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / под ред. Р.Л. Хачатурова. СПб., 2003.

References

1. Lipinsky D.A., Khachaturov R.L., Shishkin A.G. Measures of legal liability: a monograph. Moscow: RIOR; INFRA-M Publ., 2014. (In Russ.)

2. Yuzefovich Zh.Yu. Legal liability functions and forms of their implementation under Russian law. Author's abstract... candidate of legal sciences. Moscow, 2004. (In Russ.)

3. Agapov A.B. Administrative responsibility: a textbook. Moscow: "Statut" Publ., 2000. (In Russ.)

4. Stakhov A.I. Administrative responsibility: a textbook for higher education. Moscow: UNITY-DANA, Zakon i pravo Publ., 2004. (In Russ.)

5. Ivan Aleksandrovich Galagan and his scientific legacy / ed. by Yu.N. Starilov. Voronezh: Publishing house of the Voronezh State University, 2010. (In Russ.)

6. Philosophical Dictionary / ed. by I.T. Frolov. 5th ed. Moscow, 1987. (In Russ.)

7. Vitruk N.V. The general theory of legal liability: a monograph. Moscow: RAP Publ., 2008. (In Russ.)

8. Kabanov P.A. The punitive function in the system of legal liability functions. Author's abstract... candidate of legal sciences. Kazan, 2005. (In Russ.)

9. Danchenko A.A. Preventive function of the Russian right. Dissertation... candidate of legal sciences. Kostroma, 2002. (In Russ.)

10. Perevalov V.D. Theory of State and Law: a textbook. Moscow, 2012. (In Russ.)

11. Kartashov V.N. The theory of the legal systems of society: a tutorial. 2 vols. Vol 1. Yaroslavl, 2005. (In Russ.)

12. Baranov V.M. Legal conscience, legal culture and moral education. *Theory of State and Law: textbook* / ed. V.K. Babayev. 2nd ed., rev. and ext. Moscow, 2006. (In Russ.)

13. Lipinski D.A. Problems of legal liability / ed. by R.L. Khachaturov. St. Petersburg, 2003. (In Russ.)