

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/243-252>

**ЦЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ КОНЦЕПЦИИ
ИВАНА АЛЕКСАНДРОВИЧА ГАЛАГАНА
ДЛЯ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО
АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

А. Г. Коротких

*Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 3 августа 2022 г.

Аннотация: *раскрываются основные административно-правовые концепции Ивана Александровича Галагана в отношении административно-правовой ответственности. Показана их ценность и значимость для дальнейшего совершенствования современного административно-деликтного законодательства.*

Ключевые слова: *административная ответственность, государственное управление, административно-деликтное законодательство, кодификация законодательства.*

Abstract: *the main administrative and legal concepts of Ivan Aleksandrovich Galagan in relation to administrative and legal responsibility are revealed. Their value and significance for the further improvement of modern administrative and tort legislation is shown.*

Key words: *administrative responsibility, public administration, administrative and tort legislation, legislation codification.*

Изучение научных трудов Ивана Александровича Галагана применительно к современным реалиям действительности является актуальным в силу того, что они содержат огромный потенциал, «площадку» для научных изысканий как студентам, магистрам, молодым, начинающим исследователям, так и для переосмысления положений состоявшимся известным ученым.

В частности, А. П. Шергин считает монографии И. А. Галагана («Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование)» и «Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование») «непревзойденной классикой теории административной ответственности», так как, постоянно обращаясь к ним, находит «немало идей талантливого ученого, во многом предвосхитившего современность»¹.

В предисловии к своей монографии «Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) И. А. Галаган писал, что «с точки зрения науки управления юридическая

¹ Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 12.

ответственность необходима как способ, который используется органами государственной власти в целях борьбы с правонарушениями, их предупреждения и искоренения»².

Теоретико-прикладной характер прослеживается во всех научных трудах И. А. Галагана. В чем же состоит значимость научной концепции административной ответственности И. А. Галагана, если, по признанию М. Я. Масленникова, сейчас «только самые ленивые доценты не пишут об «административной ответственности»³. Но при всем многообразии различных научных трудов об административной ответственности, мы возвращаемся к концепции административной ответственности, разработанной И. А. Галаганом.

Предложенная И. А. Галаганом теоретическая конструкция «административная ответственность как правоотношение», по мнению А. П. Шергина, «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.»⁴.

Научные труды И. А. Галагана имеют многоаспектный характер, но «любимым» направлением его деятельности являлись проблемы, связанные с административной ответственностью: определения понятия; признаки, отличающие ее от других видов юридической ответственности; основания ее наступления и т. д.

«Жизненность» данной концепции выражается в ее взаимосвязи с государством, с государственным управлением. Рассматривая значение методологических принципов, «подчеркивающих государственно-правовую сущность юридической ответственности, ее производность от государственной власти и ее системную общность с правоохранительной деятельностью государства», И. А. Галаган подчеркивал, что «на их основе создает возможность охарактеризовать юридическую ответственность с новых позиций – с точки зрения ее организационного назначения в механизме государственного управления»⁵.

Следует отметить, что административно-правовые нормы наиболее подвержены воздействию различных факторов, так как они все связаны с государственным управлением, которое в настоящее время требует тщательного научного осмысления, проведения грамотной государственной политики, одной из задач которой, безусловно, является своевременное реагирование на происходящие в обществе изменения, посредством корректировки существующих законов и принятия новых правовых актов.

² Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное материально-правовое исследование). Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 98.

³ Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 26.

⁴ Там же. С. 14.

⁵ Там же. С. 97.

Подобные изменения могут быть обусловлены, во-первых, процессами, происходящими внутри общества; во-вторых, под внешним воздействием, вынуждающим российского законодателя принимать соответствующие меры реагирования.

К первым можно отнести влияние на административно-деликтное законодательство «ковидных» и «постковидных» последствий, связанных с новой короновирусной инфекцией COVID-19.

Ко вторым следует отнести военную специальную операцию на Украине; двойные стандарты по отношению к нашей стране, недружественный характер отношений с отдельными странами; изоляцию нашей страны от всего мира, экономический кризис, гибридные войны. Поэтому назрела необходимость модернизации системы государственного управления. В связи с этим административно-правовая наука переживает сложные времена.

С начала пандемии в России приняты законы, регулирующие не только сферу здравоохранения, но и предоставления государственных и муниципальных услуг. Основным объектом воздействия принимаемых нормативно-правовых актов стал общественный порядок, на защиту которого направлено административно-деликтное законодательство.

В настоящее время можно выделить как минимум три основных актуальных направления в государственном управлении в данной сфере через положения концепции административной ответственности, разработанной И. А. Галаганом:

1) отсутствие четкого понятийно-категориального аппарата (например, таких дефиниций, как «административная ответственность», «административное правонарушение», «общественный порядок», «общественное место»);

2) наличие «закодифицированности» административного законодательства, которое не решает многих создавшихся проблем, а только порождает новые; внушительное количество проектов различных кодексов тому пример (проект нового КоАП РФ; проект нового Процессуального кодекса, проект Предпринимательского кодекса, проект Экологического кодекса, проект Цифрового кодекса прав человека и т. д.);

3) отсутствие стабильного, совершенного, непротиворечивого административно-деликтного законодательства на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.

И. А. Галаган практически выстрадал понятие административной ответственности в дискуссиях с другими учеными, с учетом раскрытых им признаков. Под административной ответственностью И. А. Галаган понимал «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, содержащее государственное и общественное осуждение, порицание их личности и противоправное деяние, выражающееся в отрицательных для них последствиях, которые они обязаны исполнить, и преследующие цели их наказания, исправле-

ния и перевоспитания, а также охраны общественных отношений в сфере советского государственного управления»⁶. Данное определение справедливо можно назвать «классическим», универсальным.

Принятие первого кодифицированного акта в РСФСР было объективно обосновано, «Иван Александрович, по существу, спрогнозировал структуру процессуального раздела КоАП РСФСР 1984 г.»⁷.

В настоящее время вопрос о принятии нового КоАП РФ в юридической литературе представляется спорным, не дает ответа и Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, обосновывая 17-летним сроком действия, бессистемным характером вносимых изменений и другими недостатками⁸.

Более убедительную позицию по данному вопросу занимает Ю. Н. Старилов, который открыто выступает против принятия нового КоАП. По его мнению, «нет заслуживающих внимания аргументов, позволяющих именно сейчас модернизировать законодательство об административных правонарушениях»⁹, «не нужен «регуляторный аврал»... (стремительно осуществляемое законотворчество, приводящее к появлению нового кодекса). КоАП РФ и сейчас можно считать эффективным законом»¹⁰.

Негативно о проекте нового КоАП высказался и П. В. Крашенинников: «КоАП у нас ужасный, но делать из него еще более страшную вещь неправильно», по его мнению, «проект нового Кодекса об административных правонарушениях РФ (КоАП), опубликованный Минюстом, не может быть принят, он дает возможности для злоупотреблений»¹¹. Кроме того, он считает, что «сейчас КоАП является раздробленным и концептуально невыдержанным, так как в него постоянно вносят поправки»¹².

Характеризуя административно-деликтное законодательство советского периода, И. А. Галаган подчеркивал, что «административные нор-

⁶ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) // Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 133.

⁷ Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 16.

⁸ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru> по состоянию на 10.06.2019. (дата обращения: 25.03.2022).

⁹ Старилов Ю. Н. Концепция нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права: два новейших вопроса в современной правовой теории // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 2. С. 23.

¹⁰ Там же. С. 25.

¹¹ Крашенинников П. В. Проект нового КоАП в его нынешнем виде не может быть принят. URL: https://tass.ru/politika/8947537?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com 13 июля 2020 г. (дата обращения: 25.03.2022).

¹² Крашенинников П. В. Концепция нового КоАП должна содержать универсальные нормы. URL: <https://www.pnp.ru/politics/krasheninnikov-koncepciya-novogo-koap-dolzha-soderzhat-universalnye-normy.html>

мы об ответственности, как и иные нормы этой отрасли, к сожалению, несистематизированы и нередко выполнены не на должном уровне кодификационной техники»¹³.

Безусловно, административно-деликтное законодательство необходимо совершенствовать, так как это обусловлено и появлением новых административных общественных отношений, меняющейся экономической ситуацией в мире и нашей стране, модернизацией системы государственного управления.

Не случайно в своих работах И. А. Галаган особое внимание уделял гарантиям обеспечения успешного функционирования государственного управления, к которым он относил: экономические, политические, идеологические, организационные, культурные и юридические. Именно принуждение, основанное на праве, он рассматривал «как составную часть системы юридических гарантий нормального функционирования государственного управления...»¹⁴.

Распространение новой коронавирусной инфекции COVID-19 повлекло изменения в административно-деликтное законодательство, которое практически не было готово к такой ситуации, поэтому появились новые составы административных правонарушений. Так, в КоАП РФ появляются следующие статьи: 20.6.1 «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения»; новые части ст. 6.3: ч. 2 «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения»; ч. 3 «Действия (бездействие), предусмотренные частью 2 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или смерть человека, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния»; новые части ст. 13.15 «Злоупотребление свободой массовой информации»: ч. 10.1 «Распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях под видом достоверных сообщений заведомо недостоверной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, и (или) о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты от указанных обстоятельств»; ч. 10.2. «Распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений, повлекшее смерть человека, причинение вреда здоровью человека или имуществу, массовое нарушение общественного порядка и (или) общественной безопасности, прекращение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных органи-

¹³ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) // Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 137.

¹⁴ Там же. С. 99–100.

заций, объектов энергетики, промышленности или связи»; статья 14.4.2 «Нарушение законодательства об обращении лекарственных средств»¹⁵.

Таким образом, административно-деликтное законодательство наиболее подвержено влиянию политических, экономических, нравственных и других факторов и поэтому его изменений и дополнений не избежать, однако эта объективная необходимость должна быть научно обоснована и иметь аргументированный характер.

Следует отметить, что все проекты федеральных законов о внесении изменений в КоАП должны получать отзыв в Правительстве РФ, но алгоритм реализации этой нормы отсутствует, так как не ясно, эти заключения должны быть положительными или могут быть и отрицательными. Так, в частности, Правительство РФ представило отрицательный отзыв на замену 50 процентов штрафа за нарушение правил дорожного движения. Но практическая реализация данной нормы показала положительный эффект с перспективой дальнейшего распространения на другие статьи КоАП РФ.

В настоящее время появляются предложения о введении моратория на принятие федеральных законов, большая часть которых не новые, а вносящие изменения в действующие законы. Так, только в 2022 г. (с января по март включительно) было принято восемь федеральных законов о внесении изменений в КоАП РФ.

В. А. Винокуров высказывается за запрет «принимать более десяти-двенадцати законов в календарном году, не считая законов по вопросам бюджета и ратификации (денонсации) договоров»¹⁶. Вряд ли данное предложение будет реализовано депутатами и сенаторами.

Основной особенностью регулирования общественного порядка в период пандемии стало принятие соответствующих правил поведения на региональном уровне. Главы всех субъектов РФ приняли соответствующие нормативно-правовые акты. В каждом субъекте РФ утвержденные правила поведения содержали различные запреты и ограничения (в зависимости от санитарно-эпидемиологической ситуации). Но ответственность за их нарушения была установлена на федеральном уровне (ст. 20.6.1 КоАП РФ), что также является одной из особенностей правового регулирования охраны общественного порядка в период пандемии.

Примечательно и то, что статья, закрепляющая ответственность за нарушение установленных региональными властями правил поведения отнесена законодателем к главе 20 КоАП РФ, предусматривающей наказание за нарушения общественного порядка, а не санитарно-эпидемиологических правил (глава 6).

Учитывая характер устанавливаемых региональными властями ограничений (запрет пребывания в определенных местах, социальное

¹⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16.04.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁶ Винокуров В. А. Чрезмерное законотворчество : проблемы и возможные пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 57.

дистанцирование, ограничение работы различных организаций), такой подход законодателя представляется вполне обоснованным¹⁷.

При этом, несмотря на то что ответственность за нарушение правил поведения, установленных в период пандемии, закреплена в КоАП РФ, правом возбуждения дел соответствующей категории обладают как должностные лица федеральных органов исполнительной власти (в частности, МВД РФ), так и сотрудники региональных органов власти.

Подобная особенность способствовала выявлению и пресечению значительного количества соответствующих правонарушений.

Особого внимания заслуживает и санкция ст. 20.6.1 КоАП РФ, которая предусматривает наказание для граждан в виде штрафа от 1000 до 30 000 рублей (ч. 1) и от 15 000 до 50 000 рублей (ч. 2). Подобный дифференцированный подход законодателя позволил судам при назначении наказания за соответствующие правонарушения учитывать как характер допущенного нарушения, так и личность виновного, в том числе его финансовое положение.

В своих работах И. А. Галаган уделял внимание охране обществу и государства, прав и интересов граждан, раскрывая понятие, признаки, сущность, цели административной ответственности.

Так, анализируя советское административное законодательство, И. А. Галаган связывал административную ответственность в области охраны общественного порядка с административными посягательствами в конкретных сферах государственного управления. В его научных взглядах прослеживается взаимосвязь административной ответственности в сфере охраны общественного порядка с государственным управлением. И. А. Галаган подчеркивал, что административная ответственность в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности наступает за совершение правил административного надзора, мелкого хулиганства, правил хранения и использования огнестрельного оружия, паспортного и пограничного режима, правил проживания и прописки, за нарушение решений местных советов депутатов, трудящихся по вопросам охраны общественного порядка, предусматривающих административные санкции¹⁸.

И. А. Галаган указывал, что «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»¹⁹.

¹⁷ См.: Коротких А. Г. Особенности административно-правового регулирования охраны общественного порядка в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 // Актуальные проблемы административного и финансового права : сб. статей. Вып. 3 / отв. ред. Е. А. Бочкарева, Е. Г. Васильева, С. В. Соловьева. Краснодар, 2022. С. 99.

¹⁸ См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) // Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 298.

¹⁹ Там же. С. 234.

Если из приведенного высказывания И. А. Галагана «выбросить» слова «советских» и «социалистического», то все это применимо и характерно для российских граждан и для российского права.

То же самое можно отметить и при характеристике И. А. Галаганом принципов административной ответственности, под которыми он понимал «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»²⁰. К таким принципам он относил: принцип социалистической законности; принцип ответственности за вину; принцип индивидуализации ответственности; принцип социалистического гуманизма ответственности; принцип целесообразности ответственности; принцип неотвратимости ответственности; принцип гласности ответственности²¹. Все эти принципы актуальны и применимы в наши дни и имеют важное значение для современной юридической науки.

К классике «жанра» можно отнести и разработанную концепцию состава административного проступка, под которым И. А. Галаган понимал «разновидность антиобщественного, противоправного поведения», с присущими ему системными чертами: «общественная вредность, антиобщественная направленность, угроза нормальному развитию соответствующих общественных отношений», при этом ученый выделял специфические черты, отличающие этот проступок от других правонарушений, в частности: «1) степенью общественной опасности; 2) административной противоправностью; 3) административной наказуемостью»²².

Исходя из признаков и состава административного правонарушения, И. А. Галаган понимал под административным проступком «общественно вредное действие или бездействие, нарушающие предписания административно-правовых норм, обеспеченные санкциями в виде конкретных взысканий, в 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»²³. Следует отметить, что по советскому законодательству применялись меры взыскания, а не наказания, да и термин «советское государственное управление» изжил себя после распада СССР. В остальном всё вполне актуально, научно обосновано и аргументировано.

²⁰ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) // Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 237.

²¹ См.: Там же. С. 239–244.

²² Там же. С. 252.

²³ Там же. С. 265–266.

Так, в действующем КоАП РФ понятие «административное правонарушение» определяется как «противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность»²⁴.

В проекте нового КоАП РФ «административным правонарушением признается виновно совершенное противоправное деяние (действие или бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность»²⁵.

Вот в этом и «сила» научных трудов И. А. Галагана, которые можно и нужно применять в современных условиях, реалиях развития нашего государства.

Библиографический список

Винокуров В. А. Чрезмерное законотворчество : проблемы и возможные пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 53–57.

Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. 544 с.

Коротких А. Г. Особенности административно-правового регулирования охраны общественного порядка в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 // Актуальные проблемы административного и финансового права : сб. статей. Вып. 3 / отв. ред. Е. А. Бочкарева, Е. Г. Васильева, С. В. Соловьева. Краснодар : Изд. дом – Юг, 2022. С. 99–102.

Крашенинников П. В. Концепция нового КоАП должна содержать универсальные нормы. URL: <https://www.pnp.ru/politics/krasheninnikov-konceptsiya-novogo-koap-dolzha-soderzhat-universalnye-normy.html>

Крашенинников П. В. Проект нового КоАП в его нынешнем виде не может быть принят. URL: https://tass.ru/politika/8947537?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com

Стариков Ю. Н. Концепция нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права : два новейших вопроса в современной правовой теории // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 2. С. 14–41.

²⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16.04.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

²⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : проект : подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447 (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.05.2020) URL: <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 29.05.2020 (дата обращения: 25.03.2022).

References

Vinokurov V. A. Excessive lawmaking: problems and possible solutions // Constitutional and municipal law. 2021. № 10. P. 53–57.

Ivan Aleksandrovich Galagan and his scientific heritage / ed. Yu.N. Starilova. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 2010. 544 p.

Korotkikh A. G. Peculiarities of administrative and legal regulation of the protection of public order in the context of the pandemic of a new coronavirus infection COVID-19 // Actual problems of administrative and financial law. Digest of articles. Issue three / Responsible. ed. E. A. Bochkareva, E. G. Vasilyeva, S. V. Solovyov. Krasnodar : Publishing House – South, 2022. P. 99–102.

Krasheninnikov P. V. The concept of the new Code of Administrative Offenses should contain universal norms. URL: <https://www.pnp.ru/politics/krasheninnikov-koncepciya-novogo-koap-dolzha-soderzhat-universalnye-normy.html>

Krasheninnikov P. V. The draft of the new Code of Administrative Offenses in its current form cannot be adopted. URL: https://tass.ru/politika/8947537?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com. July 13, 2020

Starilov Yu. N. The concept of the new code of the Russian Federation on administrative offenses and the "fate" of administrative and tort law: two newest issues in modern legal theory // Bulletin of the VSU. Series Right. 2020. № 2. P. 14–41.

Для цитирования:

Коротких А. Г. Ценности административно-правовой концепции Ивана Александровича Галагана для развития современного административно-деликтного законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 243–252. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/243-252>

Recommended citation:

Korotkikh A. G. Values of the administrative and legal concept of Ivan Aleksandrovich Galagan for the development of modern administrative and tort legislation // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 243–252. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/243-252>