

**А.А. Меликовский**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СВЕТЕ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЙ РЕФОРМЫ:  
ВЗГЛЯД С ПОЗИЦИЙ ОБЩЕПРАВОВОЙ ТЕОРИИ**

Выходные данные:

*Меликовский А.А. Законодательство об административных правонарушениях в свете административно-деликтной реформы: взгляд с позиций общеправовой теории // Административное законодательство и практика его применения: состояние, тенденции, эффективность: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Краснодар, 10 июля 2020 г.) Сборник статей / Отв. ред. Е.А. Бочкарева, В.В. Волкова; СКФ ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия». Краснодар: Издательский дом – Юг, 2020. С. 195-205.*

Анализ приведенных в статье нормативно-правовых актов позволяет делать вывод о наличии административно-правового регулирования в области общественного финансового контроля. Рассмотренные в качестве субъектов общественного финансового контроля органы и нормативные правовые акты, устанавливающие их правовой статус, свидетельствуют о становлении и административно-правовом закреплении института общественного финансового контроля.

*Меликовский Александр Ариевич,  
преподаватель кафедры  
теории государства и права,  
Московский государственный  
юридический университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
г. Москва*

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СВЕТЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЙ РЕФОРМЫ: ВЗГЛЯД С ПОЗИЦИЙ ОБЩЕПРАВОВОЙ ТЕОРИИ**

*Аннотация.* В статье рассматриваются общетеоретические проблемы законодательства об административных правонарушениях в связи с соотношением с источниками административно-деликтного права и законодательства в свете реформирования законодательства в области административной ответственности, анализируются общеправовые цели и задачи законодательства об административных правонарушениях.

*Ключевые слова:* законодательство об административных правонарушениях, система, задачи, цели, тенденции, общие положения, правовая теория.

Институт юридической ответственности – один из важных гарантов правового порядка в обществе и государстве,

выступающий специфической мерой обеспечения осуществления субъективного права и исполнения правовой обязанности. Особенность юридической ответственности как правовой категории заключается в возможности применения мер государственного принуждения для претерпевания неблагоприятных последствий (так или иначе представляющих собой различные лишения) за нарушения положений позитивного и (или) договорного права.

Административная ответственность как разновидность юридической ответственности имеет особое место в её системе, а также в системе воздействия права на общественные отношения. В связи с этим существенное значение приобретает правовое регулирование в сфере административной ответственности. Принципиальную важность феномена административной ответственности представляет её особая правовая природа, в той или иной степени определяющая пределы человеческой свободы: в первую очередь, личности, а во вторую уже своеобразной группы индивидов (например, юридическое лицо), либо той же личности, но обладающей особым статусом (например, должностного лица, индивидуального предпринимателя или юридического лица (имеется в виду ситуация, когда в юридическом лице её членом является лишь один участник)), что задает положение иного субъекта (не физического лица) административного правонарушения.

В последнее время, в виду распространения идей о так называемых «уголовных проступках», а следовательно и гуманизации уголовного законодательства<sup>1</sup>, на первый план выходят соответствующие предложения по усовершенствованию административно-деликтного законодательства. Это обосновывается тем, что государство все же должно как-то реагировать на противоправные деяния, не носящие преступный характер: «Существуют составы КоАП РФ, основная цель которых – защита частного интереса, – пишет А.С. Кузьминов, – но поскольку степень их общественной опасности невелика, за их совершение не предусмотрена уголовная ответственность. Их нахождение в КоАП РФ, – продолжает он, – объясняется просто: какая-то реакция государства все равно

---

<sup>1</sup> Однако, как справедливо отмечает В.В. Дорошков, «исходя из нравственного критерия, очередная поспешная гуманизация уголовного закона в отношении лиц, совершающих преступления, обязательно понизит установленный ранее уровень защиты прав и интересов других граждан, которые не по своей воле станут потерпевшими». Дорошков В.В. К вопросу об уголовном проступке // Мировой судья. – 2016. – № 12. – С. 33.

должна быть, так пусть это будет административная ответственность – как менее суровая в сравнении с уголовной»<sup>1</sup>.

Действительно, тенденция административно-деликтного законодательства как «менее сурового» в сравнении с законодательством, устанавливающим уголовную ответственность (Уголовным кодексом РФ), на самом деле существует. Однако необходимо принимать во внимание тот факт, что законодательство об административных правонарушениях гораздо больше, чем иные законодательные акты, относится к повседневной жизнедеятельности человека как члена общества вне зависимости от его статусных признаков или деятельности от имени организации<sup>2</sup>. Административно-деликтное законодательство, как верно отмечает П.Н. Смоляков, «отталкивается от низов юридической практики, и уходит далеко в сферы общегосударственных и политических интересов»<sup>3</sup>. Вместе с тем, каждый человек на протяжении своей жизни, безусловно, сталкивался с административными правонарушениями. В этом смысле административно-деликтное законодательство с позиций юридической техники должно быть совершенным и тем самым доступным для восприятия не только профессиональным сообществом, но и людьми, не связанными с юриспруденцией профессиональными узами<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Кузьминов А.С. К вопросу об изменении законодательства об административных правонарушениях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 2. – С. 104.

<sup>2</sup> Следует подчеркнуть, что действующий КоАП РФ 2001 года не оперирует данным понятием. Согласно статье 2.10 КоАП РФ административной ответственности за совершение административных правонарушений подлежат юридические лица. По нашему мнению, понятие организации как более широкое по содержанию в сравнении с понятием юридического лица предпочтительнее для законодательного регулирования административной ответственности. К тому же, «механическое использование в институте публичного административного права категории частноправовой материи юридического лица в качестве субъекта административной ответственности вызывает оправданные вопросы и сомнения». Севрюгин В.Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки и перекосы законопроекта // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 32.

<sup>3</sup> Смоляков П.Н. Новый Кодекс об административных правонарушениях – перспективы развития административно-деликтного законодательства в Российской Федерации // 10 лет судам общей юрисдикции Забайкальского края. Новеллы процессуального и судостроительного законодательства: материалы национальной научно-практической конференции / Забайкальский государственный университет; Сост. А.В. Макаров, Н.А. Киселева. – Чита, 2019. – С. 74.

<sup>4</sup> См., например, Радько Т.Н. Философско-теоретические вопросы правового регулирования общественных отношений / Т.Н. Радько, А.А. Меликовский; Отв. ред. В.Д. Первалов // Механизм правового регулирования: история и современность. V Алексеевские чтения. – ЕКБ., 2019. – Ч. 1. – С. 29. – Сн. 4.

Направления реформирования и развития административно-деликтного законодательства на сегодняшний день систематизированы и формально заданы в «Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>1</sup> (далее – Концепция), которая в самом начале приводит даже статистику принятых поправок: за 17 лет действия КоАП РФ 2001 года принят 621 (!) федеральный закон, которым в КоАП РФ внесено уже свыше 4800 (!) изменений. Безусловно, нестабильность в сфере законодательного регулирования административной ответственности приводит к тому, что КоАП в большей части состоит не просто из «мертвых» норм, а, скорее, из «мертворожденных» норм, которые так и не были применены за столь долгий период действия кодифицированного акта.

В связи с этим Концепция определяет целеполагающие подходы административно-деликтной реформы, к числу которых относит:

1) дальнейшее развитие основных принципов законодательства об административных правонарушениях в РФ;

2) учет опыта применения и толкования КоАП судами общей юрисдикции, арбитражными судами и иными субъектами административной юрисдикции;

3) обеспечение стабильности законодательства об административных правонарушениях в РФ. Казалось бы, данный перечень является исчерпывающим, однако в тексте Концепции есть существенно важная оговорка: в ней «не ставится задача ограничить дальнейшую дискуссию по вопросам реформы законодательства РФ об административных правонарушениях», а значит «содержащиеся в ней подходы могут быть изменены в ходе работы над текстом нового Кодекса РФ об административных правонарушениях». Тем самым, четвертым подходом является научное обоснование в целом всей административно-деликтной реформы.

Интересно заметить, что Концепция административную ответственность называет институтом<sup>2</sup>, не уточняя смысловое содержание данного понятия. Этот факт порождает особое

---

<sup>1</sup> Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. – URL : <http://static.government.ru> (по состоянию на 10.06.2019 г.). СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> «Это требует проведения работы по совершенствованию **института** административной ответственности...» (курсив мой. – А.М.).

теоретическое стремление познать место административной ответственности в системе современного российского права. Одни авторы полагают административную ответственность институтом административного права (например, Б.В. Россинский), другие считают, что административная ответственность (в широком смысле, сводя его к административно-деликтному праву) выступает подотраслью административного права (например, А.С. Кузьминов). Не менее распространенной является идея выделения «специальной части» в административном праве, которая будет представлена административной ответственностью (в широком смысле). Вместе с тем сегодня видна принципиальная позиция законодателя и научного сообщества: санкции (как в значении неблагоприятных последствий в целом, так и части в структуре правовой нормы) постепенно «выходят» из регулятивного законодательства (в широком смысле, как системы нормативных правовых актов) и группируются в охранительном. Об этом, например, свидетельствует «переход» ряда деликтных положений из Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) в КоАП РФ, а также другие законодательные приемы, явно выражающие тенденцию к отраслевой независимости административно-деликтного права как права административной ответственности. Данная идея объективизируется также и в подпункте 2 пункта 3.1 Концепции, которая гласит, что «в целях комплексного совершенствования Особенной части действующего КоАП представляется необходимым исключить из отраслевых федеральных законодательных актов нормы об административной ответственности с перенесением соответствующих составов административных правонарушений в Особенную часть КоАП» (курсив мой. – А.М.). Кроме того, Концепция подчеркивает, что «продолжающийся процесс развития современной системы федерального законодательства в различных областях (*природопользование и экология, транспорт и связь, образование и здравоохранение, поддержка конкуренции и рынок ценных бумаг, рынок труда и миграция, жилищная и коммунальная сфера, дорожное движение и т.д.*) влечет в настоящее время необходимость регулярного уточнения составов многих административных правонарушений ...» (курсив мой. – А.М.). Тем самым российское государство в лице принявшего Концепцию органа само выражает:

- 1) значимость административно-деликтного права;
- 2) и его отраслевой потенциал<sup>1</sup>.

В любом случае, законодательство об административных правонарушениях занимает особое место в системе современного российского законодательства и представляет собой систему нормативных правовых актов, устанавливающих перечень административных правонарушений (их составов), определяющих условия, основания, пределы и особенности административной ответственности и порядок назначения и исполнения административных наказаний, а также основания освобождения от административного наказания и административной ответственности<sup>2</sup>.

В силу толкования статьи 1.1. КоАП РФ понятие законодательства об административных правонарушениях можно интерпретировать по-разному. С одной стороны, можно понимать буквально (в узком смысле), с другой стороны можно понимать

---

<sup>1</sup> Как известно, основными критериями деления норм права (в догматическом понимании) на отрасли являются предмет и метод правового регулирования. На наш взгляд, предметом административно-деликтного права как системы норм, являются общественные отношения, возникающие в связи с совершением административного правонарушения. В действующем КоАП РФ еще сохраняется блок процедурно-процессуальных норм, хотя Концепция призывает включить нормы, регулирующие судопроизводство, в процессуальное законодательство (так, Министерство юстиции РФ 30.01.2020 г. подготовило наряду с проектом КоАП РФ проект «Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». – URL : <https://base.garant.ru/56821726/> (дата обращения 10.03.2020). СПС «Гарант»). В материально-правовом смысле административно-деликтное право выступает системой норм, устанавливающих противоправность и наказуемость деяний, влекущих административную ответственность. В то же время, пока еще сохраняется блок процедурно-процессуальных вопросов в КоАП РФ, надо сказать, что к этой формулировке возможно добавление о производстве по делам об административных правонарушениях, в том числе о судьях, органах, должностных лицах, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также об исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях.

<sup>2</sup> Существует мнение, согласно которому действующий КоАП РФ не знает института освобождения от административной ответственности, в виду того, что административное наказание выступает не просто главной, а на практике почти единственной формой реализации административной ответственности. Однако законодатель в части 2 статьи 2.3 КоАП РФ определяет, что «с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо *может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних*» (курсив мой. – А.М.). Таким образом, институт освобождения от административной ответственности в отечественном законодательстве имеется, хотя его применение предусмотрено лишь для несовершеннолетних в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет.

широко как формально-определенные в тексте правового акта источники административно-деликтного права (то есть в широком смысле). Так, согласно части 1 статьи 1.1 КоАП РФ Законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Анализируя данную норму полностью, и, в первую очередь, руководствуясь частью 2 статьи 1.1 КоАП РФ: «Настоящий Кодекс основывается на Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах РФ. *Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, то применяются правила международного договора*» (курсив мой. – А.М.), можно отметить, что международные договоры РФ также являются формально-определенными в тексте правового акта источниками административно-деликтного права (то есть законодательства об административных правонарушениях в широком смысле). Более того, законодательство об административных правонарушениях в широком смысле нельзя отождествлять с источниками административно-деликтного права. Так, к числу последних относится нормативный правовой акт прямого действия – Конституция РФ. Однако в текстуальном перечне статьи 1.1 КоАП РФ он не отмечен как формально-определенный источник<sup>1</sup>.

В одном из предложенных Проектов<sup>2</sup> КоАП РФ, вносимых депутатами ГД ФС РФ В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским, есть очень ценное для правовой теории положение, закрепленное в статье 1.6 «Действие

---

<sup>1</sup> Часть 2 статьи 1.1 КоАП РФ гласит: «Настоящий Кодекс основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации». (курсив мой. – А.М.). Тем самым КоАП РФ имеет своим *основанием* Конституцию РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ. Данный факт означает, что перечисленные «основания» выступают идеологической (концептуальной) основой современного российского административно-деликтного права, но ни никак не свидетельствует о том, что данные «основания» (за исключением международных договоров РФ в силу дальнейшей оговорки) являются формально-определенными источниками правового регулирования в сфере административной ответственности.

<sup>2</sup> Проект № 957581-6 «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.12.2015) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://asozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 21.12.2015 / СПС «КонсультантПлюс».

законодательства об административных правонарушениях, установленных настоящим Кодексом, и *иного применимого при привлечении к административной ответственности законодательства во времени*» (курсив мой. – А.М.). На наш взгляд, ценность формулировки «иное законодательство, применимое при привлечении к административной ответственности» в рамках правовой догматики заключается в том, что административно-деликтное право как часть охранительно-правовой системы в российском позитивном праве гарантирует правовой порядок, сложившийся в ходе действия регулятивных норм права. В связи с этим «охранительное право» выступает, по существу, обеспечительной мерой исполнения регулятивно-правовых предписаний и тем самым становится вторичным элементом<sup>1</sup> в соционормативной регуляции как таковой и служит первичному (регулятивному (упорядочивающему)) воздействию права как, в частности, силовой инструмент воздействия на общественные отношения.

Однако «иное законодательство, применимое при привлечении к административной ответственности» также можно понимать в двух смыслах: во-первых, как применимые при привлечении к административной ответственности нормативные правовые акты, обладающие юридической силой законов; во-вторых, как применимые при привлечении к административной ответственности все нормативные правовые акты РФ. Второе понимание в современных реалиях точнее, поскольку, например, большая часть нарушений, предусмотренных в главе 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения» основываются на подзаконных предписаниях Правил дорожного движения<sup>2</sup>. В то же время толкование в узком смысле более перспективно, так как общеправовая теория закона как нормативного правового акта, регулирующего «наиболее важные общественные отношения» существенно устарела. Примерами актов, обладающих юридической силой закона, являются, например, уже упомянутый БК РФ, ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и

---

<sup>1</sup> Поясним, что вторичный элемент в нашем понимании – не характеристика значимости. Называя вторичным, мы исходим из последовательности логически определенного порядка правового регулирования.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 21.12.2019) «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Собрание актов Президента и Правительства РФ.1993. № 47. Ст. 4531.

правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup> и ряд других актов. Однако, на наш взгляд, из числа «иного законодательства, применимого при привлечении к административной ответственности» необходимо исключить все те акты, упомянутые в статье 1.1 КоАП РФ в силу целостного представления источников российского административно-деликтного права как иерархической системы, включающей в себя:

1) Конституцию РФ, Конституции и Уставы субъектов РФ, а также общепризнанные принципы и нормы международного права как идеологическую основу современного административно-деликтного права;

2) международные договоры РФ (как отличительный элемент законодательства об административных правонарушениях в широком смысле);

3) КоАП РФ как единственный источник федерального законодательства об административных правонарушениях;

4) законы субъектов РФ об административных правонарушениях;

5) иные акты, применимые при привлечении к административной ответственности.

Следует также отметить цели и задачи законодательства об административных правонарушениях. КоАП РФ лишь содержит перечисление задач, не указывая на цели. На наш взгляд цель и задачи – не тождественны. Цели представляют собой интенциональный результат (от лат. *intentio* – стремление), то есть тот результат, который стремимся достичь, воздействуя на общественные отношения. В этом смысле цель можно вывести исходя из Концепции, которая гласит: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Для исполнения государством этой обязанности и создания безопасных, благоприятных условий жизни людей необходимо эффективное законодательство об административных правонарушениях, обеспечивающее выявление, предупреждение и профилактику противоправных деяний». Анализируя приведенную цитату, можно выделить основную цель и субсидиарную, достижение которой способствует достижению основной. По нашему мнению, в рамках нынешних реалий цель административно-деликтного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

законодательства совпадает с целью насущных реформ, соответственно, основной целью выступает создание безопасных, благоприятных условий жизни людей, а субсидиарной – выявление, предупреждение и профилактика противоправных деяний.

Задачи же как точечные практико-ориентированные направления для достижения цели нормативно закреплены в статье 1.2 КоАП РФ. В ней подробно расписываются все объекты административно-деликтной защиты (личности, общественной нравственности и законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений) и охраны<sup>1</sup> (прав и свобод человека и гражданина, здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка, общественной безопасности, собственности от административных правонарушений). Еще одной непосредственной задачей на нормативном уровне определяется предупреждение административных правонарушений. Некоторые авторы также полагают, что «установленные в статье 1.2 КоАП РФ задачи... преопределили более широкое целевое предназначение – *воспитание граждан в духе точного и неуклонного исполнения установленных в государстве правил поведения*»<sup>2</sup>. На наш взгляд, «воспитание» не может быть ни задачей, ни, уж тем более, целью права. Общеправовая цель одна – торжество справедливости в лице формального равенства; остальные отраслевые цели вытекают из цели самой справедливости – свободы личности. Право призвано обеспечить эту свободу, а государство – обеспечить функционирование права.

---

<sup>1</sup> Как видно из нормативного положения, законодатель не отождествляет охрану и защиту. Ряд исследователей все же полагают, что защита и охрана по содержанию равны (С.С. Алексеев, Н.В. Витрук и др.). Другие считают, что охрана по содержанию шире защиты; последняя, в свою очередь, представляет собой лишь момент (форму) охраны, но только при наличии правонарушения (Н.И. Матузов, В.А. Терехин, Л.Ю. Грудницына). Третьи стоят на позициях, что защита предполагает противодействие посягательству, а охрана включает в себя в том числе предупредительные меры (А.Л. Гусева, В.А. Данилова). Мы же исходим из того, что объектами административно-деликтной защиты выступают общие публично-правовые ценности (в широком смысле, как совокупность ценностей личности, общества и государства), а объектами административно-деликтной охраны являются их конкретные аспекты. Так, например, защита личности предполагает охрану его прав и свобод, здоровья, окружающей среды, ну и, наконец, собственности.

<sup>2</sup> Андриянов Н.В. Новая кодификация законодательства об административных правонарушениях: состояние и перспективы // Сибирский юридический вестник. – 2018. – № 3(82).

Рассмотренные вопросы теоретико-правового профиля отражают разобщенность системы российского права, в которой административно-деликтное право, как совокупность охранительно-правовых норм имеет особое первостепенное место. На сегодняшний день, к сожалению, административно-деликтное законодательство, представленное, в первую очередь, КоАП РФ «во многом утратило единство правового регулирования, – совершенно точно отмечает М.С. Студеникина, – и требует не просто косметического ремонта, а существенной модернизации»<sup>1</sup>. А «существенную модернизацию», в отличие от «косметического ремонта», невозможно осуществить без пересмотра теоретических основ, именно поэтому, полагаем, что прежде всего необходимо начать с качественных преобразований общих положений административно-деликтного права.

*Мифтахов Ренат Ленарович,  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
государственно-правовых дисциплин,  
Казанский филиал ФГБОУВО «РГУП»  
г. Казань*

## **ВАЖНЕЙШИЕ АСПЕКТЫ НОВАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ**

*Аннотация.* Исследуются причины административной реформы контрольно-надзорной деятельности, ее развитие и тенденции, приводится краткий анализ внесенных в Государственную Думу РФ двух важнейших законопроектов, предназначенных для регулирования указанной сферы – «О государственном контроле (надзоре) муниципальном контроле» и «Об обязательных требованиях».

*Ключевые слова:* контрольно-надзорная деятельность, риск-ориентированный подход, «регуляторная гильотина», обязательные требования, государственный контроль (надзор).

---

<sup>1</sup> Студеникина М.С. Два законопроекта новой кодификации законодательства об административных правонарушениях: основные новеллы и их предварительная оценка // Административное право и процесс. – 2017. – № 7. – С. 35.