

РЕФОРМА

АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В РОССИИ

Под общей редакцией

А.В. Кирина

В.Н. Плигина



Издательский дом
Высшей школы экономики
МОСКВА, 2018

УДК 342.9
ББК 67.401
Р45

В данной работе использованы результаты итогового отчета Института проблем административно-правового регулирования НИУ ВШЭ по выполнению государственного заказа Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на 2017 г. «Подготовка предложений по совершенствованию федерального правового регулирования в сфере административной ответственности на основе анализа и обобщения находящихся на рассмотрении Государственной Думы законопроектов по вопросам административной ответственности, оценок и предложений заинтересованных государственных органов, институтов гражданского общества, делового и академического сообществ»

Авторский коллектив:

*А.В. Кири*н (ответственный редактор),
В.Н. Плигин (ответственный редактор), *А.Г. Агишева*,
В.А. Витушкин, *Д.Ф. Вяткин*, *Е.В. Овчарова*, *Н.И. Побежимова*,
С.А. Пузыревский, *А.В. Федосенко*, *М.А. Штатаина*

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

doi:10.17323/978-5-7598-1775-8

ISBN 978-5-7598-1775-8 (в пер.)
ISBN 978-5-7598-1833-5 (e-book)

© Авторы, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие судьи Конституционного Суда Российской Федерации <i>С.Д. Князева</i>	6
---	---

Глава I

Административная ответственность в правовой системе

1. Генезис административной ответственности в российском праве	21
2. Административная и уголовная ответственность	38
3. Понятие административной ответственности. Административно-деликтное право	61
4. Две кодификации законодательства об административных правонарушениях.....	91

Глава II

Эффективность правового регулирования административной ответственности

1. Концепция и общие положения КоАП РФ.....	115
2. Особенная часть КоАП РФ	137
3. Нормы КоАП РФ о субъектах административной юрисдикции	169
4. Процессуальные нормы КоАП РФ.....	177

5. Итоговый анализ изменений в КоАП РФ 193
6. Дуализм правового регулирования административной ответственности 208

Глава III

Правовое регулирование административной ответственности в субъектах Российской Федерации

1. Разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в правовом регулировании административной ответственности 219
2. Формы и сферы законодательного регулирования административной ответственности в субъектах Российской Федерации 231
3. Делегирование федеральных полномочий субъектам Российской Федерации 243
4. Юрисдикционные органы и должностные лица субъектов Российской Федерации 252

Глава IV

Проблемы и пути развития законодательства об административных правонарушениях

1. Необходимость третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях 267
2. Оптимизация системы административных наказаний 289
3. Системность субъектов административной юрисдикции 297
4. Механизмы добровольного и принудительного исполнения административных наказаний 313
5. Информационные технологии в административно-деликтном процессе..... 350

Глава V

Правовое регулирование административной ответственности в зарубежных странах

1. Понятие административной ответственности в зарубежном праве 359
2. Место административной ответственности в системе права зарубежных государств..... 372
3. Административные санкции в зарубежном праве 381
4. Соотношение административного принуждения и административной ответственности в зарубежном праве 389
5. Процедуры рассмотрения дел об административных деликтах в зарубежном праве 393

Приложение

- Концепция реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях 407

Коллектив авторов..... 476

ПРЕДИСЛОВИЕ

Конституционная природа Российской Федерации как правового государства, в котором высшей ценностью объявлены человек, его права и свободы, а их признание, соблюдение и защита возведены в ранг императивной обязанности всех органов и должностных лиц публичной власти (ст. 1 и 2 Конституции Российской Федерации), не может не предъявлять повышенных требований к законодательному регулированию юридической ответственности. Самого пристального внимания в этом аспекте заслуживают административно-правовые санкции, применяемые к лицам, совершившим административные правонарушения и привлеченным к административной ответственности. Ведь, в отличие от других видов юридической ответственности, ответственность за административные правонарушения, по крайней мере в ее наличном формате, рассчитана не только на граждан, но и на юридических лиц, предполагает наделение юрисдикционными полномочиями наряду с судебными органами большого числа субъектов исполнительной власти и не исключает возможности ее установления как федеральным законодателем, так и законами субъектов Российской Федерации. Однако, к сожалению, правовая природа и нормативное оформление ответственности за административные правонарушения до сих пор вызывают различные, нередко весьма противоречивые, интерпретации и оценки. Обусловливается это, как представляется, отсутствием должной ясности, в том числе доктринальной, в принципиальном вопросе о сущности и предназначении данного вида ответственности, особенно в соотношении с ответственностью уголовной.

В советской правовой науке административная ответственность рассматривалась, как правило, в качестве своеобразного субсидиарного атрибута уголовно-правовой репрессии. Так или иначе, утверждение о том, что ответственность за административные правонарушения (проступки), по сути, выступает не чем иным, как «средством борьбы с преступностью на дальних подступах», являлось едва ли не общим местом учебников и учебных пособий соответствующего профиля. И такая трактовка административной ответственности не была лишена объективных, включая законодательные, предпосылок. Действительно, если вспомнить, что Уголовному кодексу РСФСР были известны, с одной стороны, изрядное количество составов преступлений с административной преюдицией, а с другой — институт освобождения от уголовной ответственности за преступления, не представляющие большой общественной опасности, с одновременным привлечением совершивших их лиц к административной ответственности, то неразрывная связь данных видов юридической ответственности, основанная на очевидном приоритете уголовной и «подчиненном статусе» административной, не вызывала больших сомнений ни в юридической теории, ни в практике правоприменения.

Исходя из этого в нормативном закреплении оснований и условий административной ответственности, конструировании составов административных правонарушений, установлении видов и размеров административных взысканий, определении правил и сроков производства по делам об административных правонарушениях преобладало заимствование приемов, присущих уголовному закону и уголовному судопроизводству. Заимствование это, безусловно, не было абсолютным, но приводило к тому, что и в профессиональной среде, и в обыденном сознании административная ответственность воспринималась как некий суррогат уголовного принуждения, имеющий целью в упрощенно-ускоренной процедуре реа-

гировать на противоправные деяния, не «дотягивающие» по уровню общественной опасности до необходимости криминализации и уголовной пенализации. Как следствие, внимание (отношение) к советскому законодательству об административной ответственности, содержанию и правовому качеству образующих его норм было во многом периферийным и фокусировалось на них по остаточному принципу, что вкупе с последовательным отказом от надлежащего (независимого и всеобъемлющего) судебного контроля субъектов административной юрисдикции не вызывало серьезного неприятия. На этом фоне и отсутствие в юридической деликтологии устоявшихся представлений о существенных свойствах и идентичных признаках административной ответственности, в том числе применительно к ее законодательному регулированию, выглядело если не естественным, то, как минимум, вполне объяснимым.

Сегодня положение заметно изменилось. Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в своих общих положениях базируется на том, что хотя административная и уголовная ответственность объективно тяготеют друг к другу, они все же имеют автономный статус, исключаящий свободное, а тем более произвольное, сопряжение их собственных (отраслевых) юридических арсеналов для защиты охраняемых законом ценностей. Объективно-правовым подтверждением этому могут служить не только серьезное переосмысление уголовно-правового значения административной наказанности и аннулирование института административной ответственности за преступления, не представляющие большой общественной опасности, но и отличительные концептуальные параметры законодательного регулирования оснований и механизма ответственности за административные правонарушения.

Включение в круг субъектов административной ответственности юридических лиц, использование не имеющей уголов-

но-правовых аналогов конструкции вины юридического лица как признака субъективной стороны административно-противоправного деяния, изъятие из нормативного содержания презумпции невиновности (применительно к ряду административных правонарушений) положения, согласно которому лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, достаточно красноречиво свидетельствуют о последовательном обретении административной ответственностью своего самостоятельного облика, не тождественного институту уголовно-правовой репрессии. Это, конечно, не означает, что в современных условиях между административной и уголовной ответственностью не может быть ничего общего, а в законодательном обеспечении этих двух видов государственного принуждения недопустимы какие-либо параллели (совпадения).

Вряд ли кто-то будет спорить с тем, что и с научной, и с прикладной точек зрения нет нужды изобретать административную версию состава правонарушения как основания ответственности, не предполагающую какого-либо сходства с составом преступления. Понятно также, что весьма сомнительно требовать от отраслевого реестра (перечня) административных наказаний сплошной несопоставимости с системой уголовных санкций. Да и ожидать, что в производстве по делам об административных правонарушениях должны быть полностью исключены любые аналогии с уголовным судопроизводством, тоже не стоит.

Хотелось бы того или нет, но, принимая во внимание наличие общеправовых (конституционных) принципов и системных свойств (качеств) юридической ответственности, было бы по меньшей мере наивно полагать, что административно-деликтное законодательство, равно как и любая иная структурная единица российского законодательства об ответственности, в состоянии претендовать на эксклюзивно неповторимое содержание в правовой системе Российской Федерации. В силу

этого любые попытки достичь полномасштабного «развода» уголовного и административно-наказательного принуждения и осуществить тотальную «законодательную суверенизацию» административной ответственности выглядели бы, наверное, юридической утопией. В противном случае закрепление в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях правила, согласно которому привлечение к уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (ч. 3 ст. 2.1), следовало бы признать принципиально неприемлемым.

Вместе с тем осознание того, что между административной и уголовной ответственностью в силу объективных причин нет и не может быть непреодолимой пропасти, не оставляет органам законодательной власти неограниченного усмотрения в решении вопросов криминализации (декриминализации), а равно административной деликтолизации (деделиктолизации) противоправных деяний и установления санкций за их совершение. Соответственно, относя те или иные действия (бездействие) к административным проступкам, законодатель должен ориентироваться на степень и характер их общественной опасности и, учитывая конкретно-исторические условия и социальные ожидания, оценивать социальную сущность соответствующих деяний и избирать объективно необходимые и адекватные меры отраслевого реагирования, не допуская произвольного обособления административных правонарушений от преступлений, а тем более от правомерных деяний.

В данном контексте с необходимостью требуют самого серьезного анализа высказываемые в юридическом сообществе предложения о выделении — наряду с административным правонарушением — такого самостоятельного фактического основания юридической ответственности, как уголовный проступок, к которому должны быть отнесены уголовно-противоправные деяния, объективно не нуждающиеся в классической

уголовной репрессии (в частности, не предполагающие применение наказания в виде лишения свободы и не заслуживающие возникновения у лиц, подвергнутых ответственности за их совершение, состояния судимости). Не вдаваясь в обстоятельное критическое осмысление такого рода инициатив, нельзя все же не заметить, что любым попыткам их практической реализации неминуемо должно предшествовать исследование вопросов о соотношении уголовных проступков с административными правонарушениями, о возможности «перевода» в разряд уголовных проступков не только упомянутых уголовно-противоправных деяний, но и отдельных административных правонарушений, тяготеющих по своему характеру и степени общественной опасности к преступлениям, а также о целесообразности сохранения составов преступлений с административной преюдицией.

Максимальная взвешенность и пропорциональность чрезвычайно важны и при определении размеров административных наказаний, в особенности тогда, когда это касается таких санкций, которые известны и уголовному законодательству. Целесообразно воздерживаться от такого их межотраслевого сопряжения друг с другом, при котором стиралась бы грань между административной и уголовной ответственностью. Так, само по себе дополнение перечня административных наказаний обязательными работами (ст. 3.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) не вызывает принципиальных возражений. Но если учесть, что они могут назначаться на срок от 20 до 200 ч, а тем самым в немалой степени совпадать с временными рамками аналогичного уголовного наказания (согласно ч. 2 ст. 49 Уголовного кодекса Российской Федерации обязательные работы устанавливаются на срок от 60 до 480 ч), такого рода законодательные новации не выглядят бесспорными. Не лучше обстоит дело и с размерами административного штрафа, так как после его увеличения за отдельные административные правонарушения

(для граждан — до 500 тыс. руб.; для должностных лиц — до 1 млн руб.) неминуемо возникает проблема его соотношения с уголовным штрафом, размер которого согласно ч. 2 ст. 46 Уголовного кодекса Российской Федерации может составлять от 5 тыс. до 5 млн руб.

Говоря об административных наказаниях, особо следует остановиться на административном аресте, поскольку законодатель все чаще склонен прибегать к нему в качестве наиболее действенного средства реагирования на административные правонарушения. Чтобы убедиться в этом, достаточно напомнить, что при вступлении в силу действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях возможность его применения была предусмотрена только за 15 составов административных правонарушений, в то время как сейчас количество последних увеличилось уже более чем в 4 раза. И это при сохранении неизменности формулировки ст. 3.9 Кодекса, согласно которой административный арест допустимо устанавливать федеральным законом и назначать судьей лишь в исключительных случаях и только за отдельные виды административных правонарушений, что, естественно, подразумевает поиск дискреционных пределов законодательного расширения сферы применения административного ареста.

Большие сомнения применительно к административным наказаниям и правилам их назначения вызывает наличие в действующем Кодексе об административных правонарушениях абсолютно определенных санкций, в частности административных штрафов (ст. 7.29, 11.33, 12.3, 13.19.2, 14.1.2 и др.). Причем нередко их размеры существенно превосходят базовые (отправные) показатели, установленные ч. 1 его ст. 3.3 (для граждан — 5 тыс. руб.; для должностных лиц — 50 тыс. руб.). Такое «унифицированное» определение законодателем размера административных штрафов (наказаний), как представляется, не очень согласуется с вытекающими из положений Консти-

туции Российской Федерации, ее ст. 1 (ч. 1), 19 (ч. 1) и 55 (ч. 3), общеправовыми принципами гуманизма, справедливости и индивидуализации ответственности, в результате чего субъекты административной юрисдикции оказываются в весьма затруднительном положении, не позволяющем им учитывать ни характер и степень общественной опасности совершенного правонарушения, ни личность нарушителя, включая его материальное положение, и в зависимости от этого определять размер административного штрафа.

В серьезном критическом осмыслении нуждается и все более заметно проявляющаяся склонность законодателя к использованию безальтернативных санкций. Чаще всего в таком качестве выступают административные штрафы, но иногда — и другие административные наказания (например, лишение специального права или дисквалификация). При этом почему-то упускается из виду, что отдельные субъекты административной ответственности не могут быть подвергнуты тем или иным административным наказаниям, вследствие чего в случае совершения административного правонарушения, за которое предусмотрена безальтернативная санкция, такие лица, если они нормативно выведены из-под ее применения законодателем, могут оставаться безнаказанными, что едва ли в полной мере коррелирует с требованиями ст. 15 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, обязывающей всех — органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединения — соблюдать Конституцию и законы.

Немало вопросов возникает и в связи с включением в круг субъектов административной ответственности юридических лиц. Поскольку их легальное определение в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует, правоприменители, ориентируясь на толкование положений Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 48, 50, 120 и др.), как правило, полагают, что ответствен-

ности за совершение административных правонарушений должны подлежать — наряду с коммерческими и некоммерческими организациями — также и органы государственной власти и местного самоуправления. Думается, однако, что наделение в соответствии с законом органов публичной власти правами юридического лица вовсе не свидетельствует об их полном отождествлении с коллективными участниками гражданско-правовых отношений, в том числе в качестве адресатов норм об административной ответственности. Во всяком случае, механический перенос на органы государственной власти и местного самоуправления конструкции юридического лица, не рассчитанной в соответствии с ч. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации на применение в сфере публично-властных отношений, выглядит далеко не безупречным и, как следствие, может приводить к тому, что за действия (бездействие), имевшее место со стороны органа публичной власти, административная ответственность фактически возлагается на хозяйствующего субъекта. С учетом этого законодателю следовало бы основательно поразмыслить над конструкцией тех составов административных правонарушений, субъектами которых признаются юридические лица, обратив особое внимание на идентификацию юридического лица как субъекта административной ответственности, особенности субъективной стороны административных правонарушений, совершаемых юридическими лицами, а также объективные признаки административной деликтоспособности юридических лиц.

Привлекает к себе внимание и умолчание Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях об ответственности за соучастие (за рамками соисполнительства) в административно наказуемых посягательствах, а также о неоконченных административных правонарушениях. Между тем потребность в соответствующих институтах административно-деликтного законодательства настоятельно

ощущается в юрисдикционной практике, что наиболее остро чувствуется применительно к административной ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о естественных монополиях, о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, о пожарной безопасности и т.п. В связи с этим законодателю — отталкиваясь от накопленного опыта уголовно-правового регулирования соответствующих отношений — стоило бы подумать о дополнении административно-деликтного законодательства нормами о соучастии в совершении административных правонарушений и приготовлении (покушении) к их совершению.

Помимо этого, следует заметить, что для приведения законодательства об административных правонарушениях в соответствие с конституционно-доктринальными ожиданиями, его изменения не могут ограничиваться только материально-правовой составляющей административной ответственности, а должны охватывать собой и ее процессуальные аспекты, касающиеся производства по делам об административных правонарушениях. Каким бы ни было качество законодательного оформления административных санкций, оснований, условий и правил их применения, оно никогда не сможет быть реализовано надлежащим образом без адекватного процессуального сопровождения, детально регламентирующего административно-юрисдикционные процедуры и соответствующего конституционным требованиям соблюдения и защиты прав и законных интересов привлекаемых к административной ответственности лиц, потерпевших, свидетелей и других участников производства по делам об административных правонарушениях. Это обстоятельство чрезвычайно важно иметь в виду, так как в данной области правового регулирования инерционно сохраняется упрощенный взгляд на объективно

необходимые критерии процессуального обеспечения института административной ответственности.

Особенно наболевшими в плане процессуального обеспечения рассмотрения дел об административных правонарушениях представляются вопросы о том, к какому из предусмотренных ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации видов судопроизводства — конституционному, гражданскому, административному или уголовному — относится производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое судьями (мировыми судьями), а также о правомерности дифференциации процессуальных правил производства по делам об административных правонарушениях в отношении физических и юридических лиц, оправдывающей использование применительно к последним арбитражно-процессуальных, т.е. в основе своей гражданско-процессуальных, процедур.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что оптимизация законодательства об административных правонарушениях, осуществляемая после принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях посредством мер точечного (фрагментарного) характера, имеет весьма ограниченные рамки и не только не в состоянии дать искомый эффект, а напротив, зачастую лишь усложняет целостное восприятие и применение административной ответственности. Для исправления сложившегося положения необходима полноценная ревизия правового регулирования ответственности за административные правонарушения. Естественно, что последняя, в сравнении с корректировкой его отдельных положений, гораздо затратнее. Но без тщательно продуманной стратегии модернизации всего комплекса норм об административной ответственности решить задачу приведения административно-деликтного законодательства в соответствие с конституционными стандартами правового государства будет крайне затруднительно, а потому есть весомые основания

Предисловие судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.Д. Князева

полагать, что предпринятые авторами настоящей монографии усилия, имеющие своей целью всестороннее исследование природы административной ответственности и обоснование необходимости ее законодательного реформирования, окажутся весьма своевременными и максимально востребованными.

*Судья Конституционного Суда
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор*
С.Д. Князев

ГЛАВА I

АДМИНИСТРАТИВНАЯ
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

1

ГЕНЕЗИС АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Зарождение в российском праве административной ответственности как нового вида юридической ответственности и самостоятельного правового института относится к периоду правления императора Александра II и обусловлено политическими, правовыми, экономическими и социальными последствиями проведенных им в 1860–1870 гг. реформ: крестьянской, земской, судебной, военной и т.д.

Как известно, после отмены крепостного права в 1861 г. и проведения земской и судебной реформ 1864 г. миллионы крестьян получили свободу, имущественные права и освободились от помещичьей квазисудебной юрисдикции. Кроме того, были разрешены органы местного управления и крестьянского общественного самоуправления (земства, сельские сходы и волостные суды), а также создана единая на всей территории страны система общесудебных учреждений и введен суд присяжных.

Именно тогда впервые в России начали формироваться политико-правовые предпосылки, в том числе и возможной идентификации маловажных проступков (административных правонарушений) и механизма ответственности за их совершение в качестве самостоятельного объекта правового регулирования и соответственно объекта научных исследований.

При этом следует иметь в виду, что в Российской империи второй половины XIX в. сфера правового регулирования механизма юридической ответственности за публично-правовые деликты изначально была структурно инкорпорирована в отрасль права, именовавшуюся не административным, а полицейским правом. Эта важнейшая комплексная отрасль отечественного публичного права, позаимствованная из наиболее прогрессивных в Европе того периода прусской юридической теории и законодательной практики, охватывала тогда по предмету регулирования и областям регулируемых отношений целый ряд появившихся позднее самостоятельных отраслей и подотраслей права и законодательства — государственного, административного, муниципального, налогового, акционерного, торгового, трудового, семейного, общесудебного, уголовного, уголовно-процессуального, исполнительного¹.

Термин «полиция» происходит от греческого *polis* (город). Именно города как «особая форма социально-экономической и политической организации общества»² в античном мире были колыбелью государственности и сосредоточением государственного управления (*politeia* по определению Аристотеля). Изначальной функцией городов-государств была защита

¹ Подробнее об истории возникновения в дореволюционном правоведении России науки внутреннего управления (полицейского права) и его института маловажных проступков см.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897; *Кирин А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. М., 2015. С. 17–51.

² Большой толковый словарь русского языка. СПб.: Норинт, 2000. С. 901.

от внешних угроз и обеспечение внешней безопасности, или «внешнего управления», т.е. *политики*. По мере развития государственности и централизации власти гораздо активнее стали развиваться уже функции по обеспечению порядка и охране внутренней безопасности городов-государств, или «внутреннего управления», т.е. *полиции*³.

В контексте настоящего исследования принципиальное значение имеет заложенное в содержание такого «внутреннего управления» разграничение между личными и общественными началами, между частными интересами человека и общими интересами государства.

Соотношение этих интересов в различные исторические периоды постоянно видоизменялось и зависело от множества политических, экономических, социальных и правовых факторов и условий, характерных для конкретных этапов развития государственности, и традиционно обеспечивалось посредством реализации властью «положительных» и «отрицательных» мер в сфере внутреннего государственного управления. Отметим здесь для терминологической ясности, что аналогами понятий этих мер, использовавшихся в теории дореволюционного полицейского права, являются в современной теории административного права «позитивное управление и регулирование» в первом случае и «административно-правовые меры государственного принуждения» — во втором.

Показательна в связи с этим трансформация приоритетов в соотношении интересов личности и интересов государства и их регулирования в различные исторические периоды развития человеческого сообщества. Так, в IV–II тыс. до н.э. ор-

³ В XIX столетии Владимир Даль, например, давал такое определение слова «полиция»: «*м. франц.* надзор за внешним порядком в общежитии» (см.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Совмещ. ред. изданий В.И. Даля и И.А. Бодуэна де Куртенэ в современном написании. М.: Олма-пресс, 2003. Т. 3. С. 216); *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права. С. 11.

ганизация жизни в древних теократических государствах (деспотиях) связывалась с религией и обожествлением существовавшей власти, персонифицировавшейся на личности правителя. В этих условиях права и обязанности носителей власти были более религиозно-моральными, чем юридическими в их современном понимании, что давало все возможности деспоту и его приближенным пользоваться властью исключительно по своему усмотрению. Система внутреннего управления в древних деспотиях (Египет эпохи фараонов, Месопотамия, Китай, Урарту и др.) была крайне централизованной и бюрократичной, с практически полной бесправностью большинства подданных, которых религия обязывала к раболепному повиновению власти. При этом установление правил должного поведения и обеспечение карательных мер принуждения для обеспечения в государстве и обществе безопасности и порядка, спокойствия и благополучия зависели исключительно от воли и личных качеств правителей и их отношения к подданным.

Позднее, в условиях менее централизованного и бюрократизированного античного общества древних Греции и Рима, уклад жизни и внутренней организации государства базировался в основном на традициях домохозяйствования (*oikos*⁴). При этом от регулирования и контроля большей части социальных отношений и должного поведения, относящихся в настоящее время к сфере публичного права, государственного управления, полиции и юстиции, власть тогда самоустранялась. Государство в этот период перекладывало бремя общественной безопасности, обеспечения порядка и реализации карательных функций за его нарушение в большей мере на глав родов и семейных кланов (*pater familias*⁵). По образному выражению Макса Вебера, в пределах своих границ «античное

⁴ См.: http://ru.wikipedia.org/wiki/латинско-русский_словарь.

⁵ Там же.

домовладение было самым древним носителем исключительного права управления» (или, точнее, правления, властвования), поэтому «на пороге дома древняя римская юстиция оставалась»⁶.

Задачи обеспечения должного поведения и порядка, спокойствия и безопасности на уровне конкретного домовладения были для власти частным делом его хозяина на основе неписаного социально-политического договора между названными сторонами. Поэтому и наказания (т.е. те самые «отрицательные меры» внутреннего управления) за любые нарушения общепринятого порядка (деликты) устанавливались и применялись главами семей и родов в пределах своих «домохозяйствований» исключительно по собственному властному усмотрению.

Кстати, в России и США применительно к «управлению» крепостными крестьянами и темнокожими невольниками со стороны российских помещиков и североамериканской знати этот порядок во многом сохранился вплоть до начала 1860-х годов и был отменен практически одновременно: в Российской империи манифестом Александра II от 19 февраля (3 марта) 1861 г. «О Всемиловитейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей», а в Соединенных Государствах Америки — указом президента Линкольна от 22 сентября 1862 г. «Прокламация об освобождении рабов».

При этом в «варварской» России отмена крепостного права сопровождалась не только предоставлением крестьянам личной свободы и правом создания органов местного самоуправления (в том числе с юрисдикционными полномочиями сельских старост и старшин), но и правами пользования и выкупа земельных наделов и свободным распоряжением своим имуществом. Освобождение же американских негров от рабства не предусматривало никаких возможностей для наделения

⁶ Вебер М. Хозяйство и общество: в 4 т. Т. III: Право. М., 2018. С. 47–48.

их гражданскими правами, а тем более землей. Лишь спустя 100 лет при президенте США Линдоне Джонсоне был принят Акт о гражданских правах 1964 г., который, наконец, в стране «образцовой демократии» законодательно отменил расовую сегрегацию.

Рассматриваемая нами «западная» человеческая цивилизация фактически до XVIII – начала XIX вв. не разграничивала право на частное и публичное. Да и само «право» (в отличие от «закона») вплоть до позднего Средневековья существовало скорее как политико-философская теория. Как римские статуты, так и регламенты в Средние века были актами не столько права, сколько власти (правления, управления). Публичный характер этим актам придавали властные субъекты их принятия в силу собственного понимания реальных государственных интересов.

В период феодального раздробления средневековой Европы проблема соотношения и взаимосвязи интересов власти и личности вновь (как и в античном мире) локализовалась на уровне внутренней организации жизни городов. На фоне постоянных междоусобных войн и насилия решением проблемы обеспечения безопасности людей и общественного (публичного) порядка стали жалованные грамоты суверенов на право самоуправления в городах для взаимной помощи, развития торговли, ремесел и защиты мирных горожан от набегов и грабежей соседей-феодалов и банд их наемников. В результате это способствовало активизации борьбы с преступностью, произволом поместных феодалов и постепенному государственно-объединительному процессу и централизации власти. Каждая из существовавших тогда крупных городских общин имела свое вече, собственные войско и ополчение, свои герб и казну, из которой и делались отчисления за «покровительство» городам со стороны центральной власти, а также на содержание полиции и других учреждений муниципального управления.

В позднем Средневековье наиболее отчетливо тенденции профессионализации внутреннего управления проявились в Германии, в том числе посредством более широкого, чем на других европейских территориях, регламентирования различных сфер жизни людей. Все публичные функции внутреннего управления, включая меры безопасности, обеспечения порядка и благоустройства, т.е. «полиция» в ее первоначальном широком значении, были развиты и формализованы в германских городах до крайности. Город давал гражданам относительную личную свободу и безопасность, но подчинял их поведение строжайшей полицейской регламентации, в том числе посредством подробной формализации правил поведения и норм-запретов⁷.

По мере централизации власти монархов в качестве такого нового способа внутреннего управления на государственном уровне в Западной Европе XVI–XVII вв. постепенно формируется организационно-правовой механизм собственно «полицейской» деятельности в виде системы профессиональных учреждений уже преимущественно надзорно-правоохранительного и юрисдикционно-карательного предназначения.

Начиная с конца XVII в. и весь XVIII в. полицейская деятельность как обширная сфера управления практически всеми внутренними делами государства достаточно долго воспринималась, рассматривалась и исследовалась европейскими учеными в основном не с точки зрения юриспруденции и задач определения правовых границ для нее, а в целях философско-исторического осмысления реализации в государственном управлении «идеи об общем благе», которая в Европе получила распространение в виде теории философской школы *евдемонистов*, одним из наиболее видных представителей которой был философ Христиан Вольф.

⁷ Подробнее см.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права. С. 11–12; *Кирич А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 22–23.

В доведенных до крайностей формах эта теория доминирования общих интересов над интересами личности получила развитие в учениях *абсолютистов* и *меркантилистов*, обосновавших идею абсолютной власти монарха (правителя) как лучшей формы государственного отеческого попечения о «неразумных подданных». В России представителями этого патерналистского направления политической и правовой мысли в конце XVII – начале XVIII столетий были выходец из Хорватии советник царя Алексея Михайловича Ю. Крижанич — автор трактата «Разговоры о государстве» (более известном под названием «Политика»), а позднее — современники Петра I: автор знаменитой «Книги о скудости и богатстве» 1724 г. крестьянин-самоучка Иван Посошков, вице-президент Синода Феофан Прокопович и автор многотомного труда «История Российская» В.Н. Татищев. Все свои упования и чаяния о благоденствии в российском Отечестве они возлагали исключительно на административные монаршие меры, утверждая, что народ — это воск, из которого можно лепить что хочешь. Для благоденствия подданных — «неразумных рабов государевых» — и при полном игнорировании их собственной воли, прав и интересов верховная власть должна ими управлять и регламентировать их жизнь.

В тот же период в европейских странах получили развитие и так называемые *камеральные* науки. Параллельно с меркантилистами с XVII по середину XIX в. камералисты (Н. де ла Маре, И.Г. фон Юсти, Ж.Э. Пюттер, Г. фон Берг, Р. фон Моль, О. Бэр, К. фон Гербер, Л. фон Штейн, О. Майер и другие — преимущественно немецкие и французские — ученые) занимались изучением способов «охранения и процветания» государства, т.е. наилучшего управления прежде всего казенным (или «камерным») имуществом, под которым понимались государственные финансы (казна), земли и другое государственное имущество (казенные предприятия, промыслы и т.д.). Российские патерналисты (названные Ю. Крижанич, И. Посошков, Ф. Про-

копович и другие) также считали главенствующим «царский интерес, умножение казны государевой». Соответственно главным богатством государства они почитали деньги, а главный источник их поступления в казну видели в развитии торговли и ремесел, которые обогащают государство и поэтому должны быть всецело подчинены правительственной опеке и регламентации. Происходящее от позднелатинского *camera* немецкое слово *kameralien* определяло аналог современного понятия «наука государственного управления». Камералистика, таким образом, явилась прообразом науки об управлении, отражавшей характерные для того времени представления о закономерностях, правилах, формах и методах публичного управления в условиях неограниченного правом монархического государственного устройства. При этом образцом такого устройства власти в тот период считалась форма абсолютных монархий.

Следует, однако, учитывать, что камеральная наука также еще не была наукой как таковой в современном понимании, а являлась скорее собранием практических рецептов и рекомендаций по управлению внутренними делами в европейских монархиях, наделявших полицию множеством функций (наряду с изначальным обеспечением безопасности) и охватывавших полицейскими регламентами все стороны жизни людей⁸.

В условиях абсолютных монархий полиция по усмотрению и воле государей имела практически всеобъемлющие полномочия по обеспечению порядка и безопасности, а также по регулированию и контролю экономической жизни, реализуя и нормотворческие, и фискальные, и судебные функции. Такое

⁸ Подробнее об учениях западноевропейских и российских патерналистов, меркантилистов и камералистов см.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права. С. 10–44; *История политических и правовых учений: учебник / под ред. В.С. Нерсесянца.* М., 1988. С. 234–258; *Кирин А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 20–33.

государственное устройство, получившее наибольшее распространение на германских территориях, позднее стало определяться в науке XIX в. термином «полицейское государство» (*Polizeistaat*)⁹.

В России полиция как самостоятельное государственное учреждение с таким названием была образована в 1718 г. Петром I. В обязанности городской полиции царскими «пунктами» были вменены прежде всего задачи охраны безопасности. Наряду с обеспечением общественной безопасности и порядка, пресечением преступлений, а также надзором за лояльностью государству граждан и их объединений регулирующая и контрольная деятельность полиции распространялась также на казенное имущество, муниципальную и коммунальную сферу, народное образование и регулирование семейных отношений, транспорт и почтовую связь, кредитные учреждения, торговлю, сельское хозяйство, ремесленное и промышленное производство и даже на «благочиние» (т.е. соблюдение церковных правил и пристойное поведение в храмах).

Например, в Регламенте 1721 г. сфера деятельности полиции в Российской империи была сформулирована столь широко, что охватывала практически и все внутреннее управление, и «благоусмотрение», и судебные функции¹⁰. Более того, в период с 1721 по 1775 г. в силу «постоянного изменения воззрений законодательства на полицию как на учреждение

⁹ Подробнее о теории государственного управления, науке права внутреннего управления и предшествовавших им философских, политических и правовых теориях см. также: *Леишков В.Н.* Русский народ и государство: история русского общественного права до XVIII века. М., 1858; *Тарасов И.Т.* Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. К., 1874; *Его же.* Очерк науки полицейского права; *Драго Р.* Административная наука / пер. с фр. М., 1982; История политических и правовых учений. С. 237–258; *Вебер М.* Указ. соч. Т. III. С. 44–223 и др.

¹⁰ Подробнее об истории полиции в Российской империи см., напр.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права; История полиции

и задачу... в отношении к подчиненности, формам сношений, кругу органов, сфере деятельности и характеру власти, полиция... успела присвоить себе одно время даже законодательную власть, издавая общеобязательные уставы»¹¹.

Принципиальное значение для исследования генезиса административной ответственности в российском праве имеет анализ развития профильного дореволюционного законодательства.

Так, первая в истории России попытка объединения разрозненных норм о публично-правовой ответственности (в современном понимании этого термина) была предпринята еще в середине XVII в. Речь идет о Соборном уложении 1649 г., которое вплоть до начала XIX в. было основным законодательным источником, представлявшим по своей форме произвольно скомпонованный свод действовавших российских законов с нормативным содержанием разной отраслевой направленности.

Регламентации публично-правовой ответственности были посвящены гл. I–VII, IX–X и XXI–XXV Уложения. Из них только две главы имели исключительно уголовно-правовое содержание: гл. XXI «О разбойных и татебных делах» и гл. XXII «За какие вины кому чинить смертную казнь и за какие вины

дореволюционной России: сб. док. и материалов по истории гос-ва и права / сост. В.М. Курицин, Р.С. Мулукаев, В.П. Коряков. М., 1981; Сизиков М.И., Борисов А.В., Скрипчев А.Е. История полиции в России (1718–1917 гг.). М., 1992; Сизиков М.И. Полицейская реформа Петра Первого // Правоведение. 1992. № 2. С. 88–96; Галай Ю.Г. Суд и административно-полицейские органы в пореформенной России (1864–1879). Н. Новгород, 1999; Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. М., 2009. С. 110–112; Кирин А.В. Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 20–24 и др.

¹¹ См.: Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. С. 21–22; Кирин А.В. Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 23–24.

смертью не казнить, а чинить наказание» (всего 26 статей). Критериями его архаичной классификации выступали прежде всего категории лиц, совершившие наказуемые деяния. Например, в гл. I это были богохульники и церковные мятежники, в гл. IV — «подписчики» и подделыватели печатей, в гл. V — «денежные мастера» (фальшивомонетчики), в гл. XII — ратные люди, в гл. XXII и XXIV — стрельцы, атаманы и казаки. Вместе с тем в ряде глав Уложения нормы были сгруппированы по другим критериям: в гл. II и III — в соответствии с охраняемым благом (государская честь и государственное здоровье, государев двор); в гл. XXI — по видам преступлений (разбойные и татейные дела) и т.д.

Составители Соборного уложения 1649 г. не знали и не употребляли понятий «преступление» или «проступок», а наказуемые (казнимые) властью деяния формулировались ими исходя из традиционных религиозных и моральных запретов на основе сложившейся к тому времени практики судебных прецедентов, правовых казусов и обычаев. В связи с этим конкретные статьи профильных глав Уложения, по образному выражению исследователя этого памятника А.И. Ситниковой, представляли собой скорее правовые «сюжеты», чем привычные нам сегодня «составы» правонарушений¹².

Спустя 180 лет, уже под явным влиянием наиболее прогрессивного тогда в Европе прусского и французского публично-го права, был разработан Свод законов Российской империи 1832 г. в 15 т., который вступил в силу с 1 января 1835 г. Публично-правовой ответственности был посвящен последний, XV том, который включает две книги, содержащие впервые сведенные в едином законодательном источнике материальные и процессуальные нормы о публично-правовых деликтах. Книга первая — «О преступлениях и наказаниях вообще» — со-

¹² Ситникова А.И. Соборное уложение 1649 г. как законописный правовой памятник // История гос-ва и права. 2010. № 22. С. 24–26.

стоит из 11 разделов, в первом из которых, по аналогии с прусским правом, была выделена Общая часть, а остальные 10 разделов составили Особенную часть. Книга вторая называется «О судопроизводстве по преступлениям».

Статьи 1 и 2 Общей части впервые сформулировали и разграничили понятия «преступление» и «маловажные преступления или проступки». Первое использовалось для характеристики запрещенного законом уголовного деяния под страхом наказания в виде различных форм лишения преступника свободы или жизни, второе же — для характеристики незначительных деяний, запрещенных законом под страхом полицейского «исправления» (как правило, легкого телесного наказания, предупреждения или небольшого денежного наказания). Таким образом, уже в 1835 г. в российском праве появляются законодательные характеристики двух отдельных видов публично-правовых деликтов — «преступлений» и «проступков».

Еще через 10 лет была предпринята попытка систематизации на современной для того времени научной основе норм о публично-правовой ответственности в виде Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. Уложение состоит из 12 разделов, включающих 1711 статей с выделением первого раздела в Общую часть, а остальных — в Особенную. Четкое деление наказуемых деяний по строгости наказания в Уложении 1845 г. отсутствовало, однако законодатель воспроизвел в нем введенные нормами Свода законов 1832 г. применительно к характеристике публичных деликтов два отдельных термина — «преступление» и «проступок», хотя опять без их конкретных дефиниций и критериев разграничения. Вместе с тем, формализуя отличия этих двух видов публичных правонарушений, ст. 3 Уложения к проступкам относила «деяния, за которые в законе определены как высшее наказание арест или денежная пеня».

Это означает, что еще в 1830–1840-е годы, при полном отсутствии в тот период какой-либо собственной юридической

теории, общая система публично-правовой ответственности практически была дифференцирована в российском законодательстве на две автономные подсистемы, которые составляли две разновидности публичных деликтов и две группы наказаний за них¹⁵.

Принципиально важным этапом процесса обособления в отечественном дореволюционном законодательстве самостоятельной системы ответственности за «маловажные» публично-правовые нарушения стало принятие Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 г., ориентированного уже только на проступки. Устав состоял из 13 глав: первая формулировала Общие положения, остальные составляли Особенную часть и содержали в общей сложности 150 составов проступков, впервые систематизированных по единому критерию — объектам посягательств — и включавших нарушения:

- 1) посягающие на установленный порядок управления;
- 2) посягающие на порядок благочиния;
- 3) посягающие на общественный порядок и спокойствие;
- 4) посягающие на общественное благоустройство;
- 5) посягающие на порядок в области строительства;
- 6) посягающие на порядок в области средств сообщения;
- 7) правил пожарной безопасности;
- 8) правил почтовой и телеграфной связи;
- 9) правил охраны здоровья;

¹⁵ Подробнее о соотношении двух разновидностей публично-правовых деликтов в российском дореволюционном и современном праве см.: *Кирип А.В.* Уголовное и административно-деликтное право: партнерство, а не патернализм // Б-ка криминалиста. Науч. журн. 2013. № 2 (7). С. 126–135; *Его же.* Еще раз о генезисе административной ответственности в российском праве (или ответ сторонникам «широкого» уголовного права) // Адм. право и процесс. 2013. № 7. С. 53–57; *Кирип А.В., Побежимова Н.И.* Современные интерпретации теории уголовного проступка в административном праве России // Вестн. Ом. юрид. акад. 2017. Т. 14. № 4. С. 20–26.

- 10) посягающие на личную безопасность;
- 11) посягающие на семейные права;
- 12) посягающие на собственность.

Если абстрагироваться от характерной для того периода развития российского права и русского языка терминологии, то структурирование глав Особенной части этого Устава выглядит вполне современно и может быть прямо сопоставимо по содержанию со структурой Особенной части как Кодекса об административных правонарушениях РСФСР (далее также — КоАП РСФСР) 1984 г., так и действующего Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее также — КоАП РФ, Кодекс) 2001 г.

Следует, правда, отметить, что Уставом 1864 г. не были предусмотрены собственные процедуры рассмотрения дел о маловажных проступках. Этот процессуальный пробел в законодательном регулировании зарождавшегося института административной ответственности через 25 лет восполнили Правила производства дел о проступках 1889 г., которые опять-таки впервые в отечественном праве достаточно подробно регламентировали:

- подведомственность по делам о проступках;
- порядок возбуждения процедуры рассмотрения дела и вызова в суд;
- порядок разбирательства дела в волостном суде;
- порядок вынесения постановлений и приговоров;
- порядок производства по жалобам на решения волостных и крестьянских судов;
- порядок подачи частных жалоб;
- порядок подачи прошений об отмене окончательных приговоров, а также
- порядок исполнения приговоров.

Очередным шагом на пути становления самостоятельного вида публично-правовой ответственности за «маловажные проступки» стало принятие Административного устава

о наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной, 1899 г. Этим правовым актом (на примере регулирования мер об ответственности в отношении крестьянского сословия) в царской России было проведено уже вполне полноценное законодательное разграничение составов маловажных проступков и уголовных преступлений. Административным уставом к «маловажным» были отнесены прежде всего проступки, предусмотренные ранее Уставом о благоустройстве в казенных селениях 1857 г. Кроме того, к административно наказуемым также были отнесены предусмотренные иными действовавшими в тот период уставами нарушения, которые за малозначительностью, по усмотрению сельских старост и волостных старшин, не признавались ими особо важными и подлежащими рассмотрению в судебном порядке (как уголовные преступления). Административным уставом были предусмотрены следующие налагаемые в административном порядке наказания для крестьян:

- денежный штраф в размере до 1 руб.;
- арест на срок не более 2 суток;
- назначение на общественные работы.

Парадоксальный вывод в оценке приведенных правовых актов Российской империи делают представители современной российской уголовно-правовой науки, утверждая, что и Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 г. являются полноправными источниками «классического» уголовного права, основанного на архаичном подходе прусского законодательства и французского Уголовного кодекса 1810 г.¹⁴

Однако с учетом приведенных фактов нам представляется очевидным, что уже к концу XIX столетия в российском за-

¹⁴ Головки Л.В. Соотношение уголовных преступлений и административных правонарушений в контексте концепции *criminal matter* (уголовной сферы) // *Международ. правосудие*. 2013. № 1. С. 47.

конодательстве была сформирована достаточная обширная правовая база для безусловного признания отечественного феномена выделения маловажных (административных) проступков в самостоятельный вид публично-правовых деликтов — со своими собственными категориями субъектов их совершения, объектами посягательства, видами наказаний, системой юрисдикционных (преимущественно квазисудебных или административных) субъектов и основами процедурного механизма привлечения к ответственности¹⁵.

¹⁵ Подробнее о формировании и развитии дореволюционного законодательства о маловажных проступках см.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права; *Дерюжинский В.Ф.* Полицейское право. СПб., 1911; *Кулишер А.М.* Господство права и административное принуждение. Ярославль, 1911; *Кирич А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 41–51; *Его же.* Генезис института «маловажных проступков» в дореволюционной праве России // История гос-ва и права. 2011. № 12. С. 12–14.

2

АДМИНИСТРАТИВНАЯ И УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Научная дискуссия ученых-административистов с теоретиками уголовной ответственности об обоснованности существования в отечественном праве двух самостоятельных видов публично-правовой ответственности продолжается уже более 100 лет. В последнее десятилетие это противостояние вновь активизировалось в связи с очередной попыткой оспорить право на существование административной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности¹⁶.

¹⁶ См.: Агеев А.А. О месте законодательства об административных правонарушениях в российской правовой системе // Адм. право и процесс. 2011. № 2. С. 27–29; Арбузов С.С., Кубанцев С.П. О перспективе введения в России института уголовной ответственности юридических лиц // Журн. рос. права. 2012. № 10. С. 99–106; Васильев Э.А. Общие черты административного правонарушения и преступления // Адм. право и процесс. 2007. № 1. С. 2–9; Геворкян В.М. Развитие понятия «преступление» в российском праве // Соврем. право. 2007. № 6. С. 97–100; Головки Л.В. Соотношение уголовных преступлений и ад-

Инициаторы возвращения административных правонарушений в систему уголовного права и воссоздания в современном российском праве давно устаревшей триады уголовных деликтов (тяжкие преступления, преступления и уголовные проступки) игнорируют описанный нами опыт развития в XIX столетии законодательства Российской империи о публично-правовой ответственности и обширную практику его применения.

Названные выше три разновидности уголовных деликтов были установлены в Уголовном уложении 1903 г. исключительно по субъективному усмотрению законодателей того периода на основе систематизации норм этой отрасли по прусско-французской модели «широкого» уголовного права и без учета уже сложившейся к началу XX в. отечественной практики параллельного развития уголовного законодательства и законодательства об административных проступках.

Ориентируясь на содержание именно этого законодательного акта, защитники проступков как вида уголовных делик-

министративных правонарушений... С. 42–52; Голубок С.А. Кодекс об административных правонарушениях: небывалое бывает... // Закон. 2012. № 2. С. 49–53; Есаков Г.А. От административных правонарушений к уголовным проступкам, или О существовании уголовного права в «широком» смысле // Б-ка криминалиста. Науч. журн. 2013. № 1 (6). С. 37–45; Кирин А.В. Уголовное и административно-деликтное право...; *Его же*. Еще раз о генезисе административной ответственности...; Кирин А.В., Побежимова Н.И. Современные интерпретации теории уголовного проступка в административном праве России: материалы Всерос. науч.-практ. конф. СПб., 2017; КлепцкиИ И.А. Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете Европейской конвенции о правах человека // Гос-во и право. 2000. № 3. С. 65–74; Крылова Н.Е. Существует ли уголовное право в «широком смысле слова»? // Науч. основы уголов. права и процессы глобализации: материалы V Рос. конгресса уголов. права / отв. ред. В.С. Комиссаров. М., 2010. С. 721–727; Логецкий А.Л. Преступление и проступок в уголовном праве XIX – начала XX века. М., 2003 и др.

тов намеренно замалчивают, что к 1903 г. уголовное законодательство в Российской империи было разрозненным и не имело своей целостной отраслевой теории. Вместе с тем в современном правоведении общепризнано, что для выделения и оформления отраслей в системе права необходимо соблюдение двух главных условий: наличие концептуально проработанной и общепризнанной профильной наукой теории, а также полноценная систематизация (преимущественно в виде кодификации) *всех* отраслевых норм.

Однако оба этих условия на момент принятия Уголовного уложения не были соблюдены. Как мы уже исследовали и описали выше, архаичная «полицейско-крепостная» российская юриспруденция только в последней трети XIX в. под воздействием реформ Александра II начала поступательно развиваться и постепенно трансформироваться. Итогом этих изменений лишь к началу XX в. стало выделение из единой публично-правовой отрасли «прусского» полицейского права новых отраслевых «ветвей» — государственного, муниципального, финансового, трудового, семейного права и т.д.

Одной из таких новых отраслей стало и уголовное право. Причем принятие в 1903 г. Уголовного уложения отнюдь не завершило процесс оформления дореволюционного уголовного права как подотрасли полицейского права в концептуально единую и содержательно полноценную отрасль российского законодательства. Ведь за рамками Уложения тогда остались целые подотраслевые комплексы профильных норм (например, Воинский устав о наказаниях и Военно-морской устав о наказаниях). Кстати, позднее, уже в советский период, военно-уголовное право многие десятилетия было частью военного права и самостоятельной отраслью союзного законодательства в отличие от республиканских уголовных кодексов. Завершился же долгий процесс оформления уголовного права в полностью кодифицированную единую отрасль отечественного публичного права и законодательства лишь в постсовет-

ский период с принятием в 1996 г. Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ).

Следует также учитывать, что теория уголовной ответственности в ее современном научном понимании достаточно долго разрабатывалась как общая с административной ответственностью «публично-деликтная» подотрасль полицейского права в его широкой (прусской) трактовке. Многие понятия, категории и положения, позднее ставшие как основой содержания для теории административной ответственности, так и научной базой для современной теории уголовного права, уголовного процесса, криминологии, криминалистики (а также для многих других отраслей современного права), разрабатывались тогда именно учеными-полицистами¹⁷.

Например, в рамках исследования общего механизма и системы «отрицательных мер» управления внутренними делами государства в широком смысле (т.е. всех мер государственного принуждения) именно наука полицейского права в середине — конце XIX в. впервые в российском правоведении выделила специфические признаки и начала теоретически обосновывать разграничение профильных сфер регулирования и применения «отрицательных мер» в отношении всех видов юридической ответственности — уголовно-правовой, гражданско-правовой, административно-правовой и дисциплинарной.

Представители этой комплексной публично-правовой отрасли отечественной юриспруденции еще в XIX столетии

¹⁷ *Андреевский И.Е.* Полицейское право: в 2 т. СПб. Т. 1 — 1874, т. 2 — 1876; *Берендтс Э.Н.* Связь судебной реформы с другими реформами Александра II и влияние ее на государственный и общественный быт России. Пг., 1915; *Кулишер А.М.* Указ. соч.; *Тарасов И.Т.* Личное задержание как полицейская мера безопасности. К., 1875; *Его же.* Учение об акционерных компаниях. К., 1878; *Его же.* Учебник науки полицейского права. Вып. 1–4. М. Вып. 1 — 1891, вып. 2 — 1893, вып. 3 — 1895, вып. 4 — 1896; *Его же.* Очерк науки полицейского права и др.

начали разрабатывать и формулировать теоретические основы:

- современных понятий преступления и проступка, их различных видовых характеристик и составов;
- объектов противоправных посягательств и их классификации, а также объективной и субъективной стороны этих разновидностей противоправных деяний;
- форм вины и понятий невменяемости, необходимой обороны, крайней необходимости, соучастия, пособничества, попустительства;
- института субъектов уголовных преступлений и маловажных (административных) проступков, а также их классификации;
- института уголовных наказаний и их разграничения с исправительными (административными) наказаниями и их классификации;
- института подведомственности дел о проступках и др.

На современной научной основе ученые-полицейсты исследовали также вопросы о причинах преступности, способах и формах ее профилактики, методах и формах дознавательной (оперативно-разыскной), экспертной, следственной деятельности и т.д. и т.п.

Наука полицейского права заложила, конкретизировала и развила на основе и с учетом эволюции в XIX столетии отечественного публичного законодательства и практики его применения теорию административного принуждения, выделив и классифицировав в его рамках меры предупредительного характера, меры пресечения, а также меры наказания, применяемые в упрощенном (административном) порядке за «маловажные» проступки. На 100 лет раньше своих западноевропейских коллег российские полицейсты и административисты начали разрабатывать теоретические основы «штрафной» (т.е. административной) ответственности юридических лиц на примере общин, органов соединства, профессиональных корпораций и

акционерных обществ, а также критерии разграничения в публично-правовой сфере уголовных, административных и дисциплинарных правонарушений должностных лиц¹⁸.

Таким образом, дореволюционное полицейское право Российской империи в равной мере заложило основы для современной теории как уголовного, так и административно-деликтного права, начав (уже без прямой ориентации на немецкие и французские примеры) формировать научный инструментарий и зачатки методологии изучения института «маловажных» проступков как особого административно-правового вида ответственности.

Что же касается полноценного законодательного обособления административных правонарушений от уголовных преступлений, то оно состоялось уже в послереволюционный советский период с принятием первого Уголовного кодекса РСФСР (далее — УК РСФСР) 1922 г. и первых профильных декретов об административной ответственности 1922–1923 гг. После реабилитации в сталинском СССР административного права (объявленного большевиками после революции буржуазной наукой) в 1940-е годы началась и разработка теории административной ответственности, которая в настоящее время исследуется наукой административно-деликтного права.

Российское административно-деликтное право как подотрасль административного права и наука — это пример естественного и общераспространенного эволюционного пути развития современного права, которым в свое время прошло и уголовное право Российской Федерации (далее также — РФ). Потому теоретики административно-деликтного права, не забывая своих общих с уголовным правом «полицейских» корней, также считают себя вправе пользоваться единым первоначальным источником теоретических наработок доре-

¹⁸ См., напр.: *Тарасов И.Т.* Учение об акционерных компаниях; *Его же.* Очерк науки полицейского права и др.

волюционного полицейского права, а заодно и советской теории права и теории юридической ответственности.

Кстати, в конце XIX – начале XX в. из общей для публично-правовой сферы комплексной отрасли полицейского права начали выделяться и активно развиваться, наряду с уголовным правом, и такие новые отрасли, как государственное, финансовое, трудовое право и т.д. Более того, это эволюционное движение и послужило в итоге одной из главных причин окончательного преобразования полицейского права в административное.

Объективный процесс развития и эволюции системы отечественного права — при всех реальных издержках советской практики «руководящей роли КПСС» и идеологизации практически всех сфер жизни общества — продолжился и в СССР. Например, в советский и постсоветский периоды из государственного права выделились со своими предметными рамками конституционное, муниципальное, а затем и парламентское право; из административного права предметно обособились информационное, административно-деликтное, служебное, лицензионное, таможенное право и т.д.; из финансового права выделились бюджетное, налоговое, банковское, валютное право и т.д. Появились и такие новые «симбиозные» отрасли, как право социального обеспечения, пенсионное, нотариальное, акционерное право и ряд других отраслей и подотраслей.

В связи с этим попытки современных сторонников архаичной идеи возврата административных правонарушений в триаду уголовных деликтов образца 1903 г. (в виде уголовных проступков) и отмены тем самым КоАП РФ и административно-деликтного права выглядят сомнительно. Однако именно это предлагают сегодня отдельные ученые, по логике которых получается, что выделение уголовного права (как подотрасли дореволюционного полицейского права) в самостоятельную отрасль российского права и его систематизированное оформление в Уголовном уложении 1903 г. было правомерным, по-

зitivным объективно эволюционным шагом, а обособление спустя 20 лет в законодательстве СССР правового механизма ответственности за проступки в самостоятельный вид административной ответственности, подотрасль законодательства и самостоятельный институт советского административного права — это лишь политические козни большевиков, не более того¹⁹. Такого рода аргументация, при всем уважении к оппонентам, никак не может быть воспринята всерьез.

По нашему мнению, в научной дискуссии вообще, и особенно в правоведении, любая политизация аргументов должна быть исключена. Обвиняя современных российских законодателей в манипулировании мерами административной ответственности, авторы таких утверждений сами справедливо признают, что тот же состав «клевета» перекочевывал из УК РФ в КоАП РФ и обратно. Тем не менее из этого факта совсем не следует делать вывод о большей политизации административно-деликтного права по сравнению с почему-то менее политизированным уголовным правом.

К сожалению, проявления волюнтаризма и нигилизма в отношении к праву имеют в нашей многострадальной стране слишком глубокие корни. В связи с этим следует признать, что политическими и конъюнктурными мотивами в значительной мере были обусловлены законодательные инициативы как по «криминализации» КоАП РФ, так и по «либерализации» УК РФ. Что и привело за последние годы к размыванию границ между уголовной и административной ответственностью, а вовсе не некие концептуальные и потому неустранимые дефекты теории административно-деликтного права, о которых пишет проф. Г.А. Есаков²⁰.

С сожалением приходится констатировать, что в своих нападках на административную ответственность этот ученый не

¹⁹ См., напр.: *Есаков Г.А.* Указ. соч. С. 41–42.

²⁰ Там же. С. 37–45.

одинок. К примеру, авторитетный теоретик уголовного права и процесса заведующий кафедрой уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора МГУ проф. Л.В. Головки также утверждает, что, следуя концепции французского Уголовного кодекса 1810 г., понятия «административная ответственность» и «административное правонарушение» не имеют друг к другу никакого отношения. Иначе говоря, мелкое правонарушение частного лица перед государством никак не связано и не может быть связано с идеей ответственности публичной администрации перед частными лицами. Это не только разнопорядковые, но и разноотраслевые проблемы, сведение которых воедино может объясняться лишь колоссальной доктринальной путаницей. А **любое** нарушение закона, наказываемое государством, входит в состав уголовного права независимо от строгости наказания (от штрафа до смертной казни). И их разграничение представляет собой уже внутриотраслевую уголовно-правовую проблему²¹.

Не вдаваясь здесь в серьезную дискуссию, отметим лишь, что «доктринальную путаницу» создают, по нашему мнению, сами названные представители уголовно-правовой науки, ориентируясь в своих теоретических подходах лишь на давно устаревшие с XIX в. французские и прусские модели «широкого» уголовного и «узкого» административного права. И при этом полностью игнорируя поистине новационный 150-летний преемственный опыт дореволюционного, советского и постсоветского права и законодательства России по комплексному развитию институтов административной ответственности и административной юстиции, решивших применительно к «неуголовным» публичным деликтам задачу как ответственности частных лиц перед государством (в КоАП РСФСР и РФ), так и ответственности государства перед част-

²¹ Цит. по: Головки Л.В. Соотношение уголовных преступлений и административных правонарушений... С. 45.

ными лицами (в Кодексе административного судопроизводства — КАС РФ).

В качестве еще одного повода для возвращения административных деликтов в систему уголовного права и законодательства традиционно используется и аналогичный мерам уголовной ответственности универсальный характер мер административной ответственности, применяемых за нарушения норм многих отраслей законодательства, а не только за нарушения против «порядка управления». При этом под чисто управленческими нарушениями авторы идеи возврата к широкому толкованию уголовного права понимают только узкую сферу деликтных отношений, очерченную нормами гл. 19 действующего КоАП РФ. Однако в структуру Особенной части любого курса российского административного права традиционно включаются четыре области государственного управления, нормативно и предметно классифицируемые по множеству отраслей и сфер правового регулирования, отнюдь не ограниченных отношениями по обеспечению собственно «порядка управления».

Кроме того, объектами регулирующего воздействия со стороны исполнительной власти являются все юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые не имеют другой публично-правовой формы ответственности, кроме административной. Вместе с тем этот важный аргумент сторонники «широкого» уголовного права стараются намеренно не затрагивать в контексте спора с административистами. Обусловлено это тем, что вопрос об уголовной ответственности юридических лиц в той же западноевропейской правовой науке и практике уже второе столетие продолжает оставаться крайне дискуссионным и до сих пор не решенным²².

Если же ориентироваться только на традиционное для до-революционного правоведения определение предмета и си-

²² Подробнее о зарубежной практике регулирования административной ответственности см. гл. V настоящей работы.

стемы «права внутреннего управления», то, следуя логике защитников единой системы публичных деликтов и наказаний, и само уголовное право не имело на рубеже XIX–XX вв. «законных» оснований на обособление от «материнского» полицейского права²³.

К сожалению, наряду с теоретиками «широкого» уголовного права свою лепту в размывание границ между уголовной и административной ответственностью может внести и Верховный Суд Российской Федерации (далее также — ВС РФ), продолжая тенденцию последнего десятилетия к отнюдь не всегда необоснованной «либерализации» УК РФ.

Так, постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 41 от 31 октября 2017 г.²⁴ было принято решение о разработке проекта и инициировании принятия федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка»²⁵.

В проекте пояснительной записки к этой законодательной инициативе утверждается, что «реанимируемый» уголовный проступок необходим в целях дальнейшей гуманизации уголовного законодательства. Для этого уголовным проступком предлагается считать совершенное впервые уголовное преступление небольшой тяжести, за которое УК РФ не предусмотрено наказание в виде лишения свободы. При этом в отличие от иных оснований освобождения от уголовной ответственности,

²³ Подробнее аргументы теоретиков административной ответственности в дискуссии со сторонниками «широкого» уголовного права см.: *Кирин А.В.* Уголовное и административно-деликтное право...; *Его же.* Еще раз о генезисе административной ответственности... С. 53–57; *Кирин А.В., Побежимова Н.И.* Современные интерпретации теории уголовного проступка в административном праве России... С. 24–25.

²⁴ Документ опубликован не был.

²⁵ Пока законопроект официально не внесен в Государственную Думу.

предусмотренных нормами УК РФ, освобождение от уголовной ответственности лиц, совершивших уголовный проступок, ВС РФ обуславливает «минимальной степенью общественной опасности этого деяния и данными о личности лица, его совершившего, заключающимися в отсутствии у него судимости».

По мнению ВС РФ, внесение в действующее законодательство предлагаемых изменений «позволит более справедливо классифицировать преступные деяния, дифференцировать уголовную ответственность за их совершение в зависимости от характера общественной опасности, предусмотреть новое основание освобождения от уголовной ответственности, упростить судебную процедуру рассмотрения уголовных дел этой категории, существенно сократить сферу применения уголовного наказания за счет назначения иных мер уголовно-правового характера, не влекущих за собой судимости и связанных с ней негативных последствий». Последнее обстоятельство было подвергнуто жесткой критике с позиции функционального назначения института судимости даже представителем уголовно-правовой науки, цитировавшимся уже нами выше, проф. Л.В. Головки²⁶.

Итак, исходя из изложенных выше характеристик получается, что в версии авторов рассматриваемой «новации» уголовный проступок характеризуется следующим образом:

- это незначительное (малозначительное) публичное правонарушение;
- имеет минимальную степень общественной опасности;
- его совершение не влечет наказания, связанного с лишением свободы;
- его совершение не влечет судимости;
- его совершение впервые является основанием для освобождения от ответственности.

²⁶ См.: Головки Л.В. Законопроект об уголовном проступке: мнимые смыслы и реальная подоплека // Закон. 2018. № 1. С. 132–133.

Как представляется очевидным, ориентируясь на общую теорию юридической ответственности, приведенные критерии в полной мере можно отнести скорее к характеристике административного правонарушения, чем уголовного преступления!

Кроме того, в качестве одного из важных аргументов в пояснительной записке к законопроекту отмечается, что в действующем УК РФ насчитывается более 80 составов преступлений, за которые не предусмотрено наказание в виде лишения свободы, а число осужденных по ним только в 2016 г. составило более 40 тыс. человек. И этот сомнительный «статистический» аргумент (всего 80 из более чем 900 составов в Особенной части УК РФ, т.е. менее 10%) ВС РФ считает убедительным для концептуальной ломки действующей уже 100 лет системы публично-правовой ответственности. Иначе говоря, в нарушение действующей концепции уголовной ответственности и понятия преступления в ст. 14 и 15 Общей части УК РФ, в нормативном массиве его Особенной части 80 составов уголовных преступлений предлагается заменить тем же количеством составов административных правонарушений. В то же время необходимость «всего-навсего» редактирования (более чем актуального) КоАП РФ, по которому каждый год к административной ответственности привлекают десятки миллионов человек и в который с 2002 г. внесено уже более 5 тыс. изменений, почему-то до сих пор ВС РФ игнорируется.

Учитывая, что предлагаемые признаки уголовного проступка больше соответствуют понятию административного правонарушения, чем понятию преступления, куда логичнее было бы не ломать концепцию действующего УК РФ, окончательно разрушая границы административной и уголовной ответственности, а провести профессиональную ревизию 80 составов преступлений, которые в рассматриваемом законопроекте предлагается считать уголовными проступками, с целью решения вопросов:

2. Административная и уголовная ответственность

- о противоправности предусмотренных ими деяний;
- уголовной наказуемости (криминализации) предусмотренных ими деяний;
- административной наказуемости (декриминализации) предусмотренных ими деяний.

В последнем случае при необходимости можно перенести часть из упомянутых 80 составов в профильные главы Особенной части КоАП РФ.

Приведенная инициатива высшего общесудебного органа РФ вызвала достаточно резкую критику со стороны многих юристов — ученых и практиков, которые обоснованно считают нецелесообразным возвращение в современное уголовное законодательство института уголовного проступка как архаичного рудимента Уголовного уложения Российской империи 1903 г., концептуально размывающего границы между уголовной и административной ответственностью в действующем праве и законодательстве РФ. Практикующими юристами, например, уже высказано мнение, что такое нововведение может создать иллюзорность отсутствия общественной опасности этих преступлений, которые начнут воспринимать как что-то несерьезное, как административное нарушение²⁷. Высказываются в средствах массовой информации (далее — СМИ) и опасения, что в рамках самого УК РФ, а также теории уголовного права и практики привлечения к уголовной ответственности предлагаемые критерии уголовного проступка размоют границы между «назначением уголовного наказания» и «иными мерами» уголовно-правового характера²⁸.

²⁷ См.: Адвокат рассказал о двойном эффекте введения термина «уголовный проступок» [Электронный ресурс] // Россия сегодня: сайт. 2017. 31 окт. URL: <https://ria.ru/society/20171031/1507931968.html>.

²⁸ См.: Законопроект об уголовных проступках: какие преступления обойдутся без судимости [Электронный ресурс] // Право.Ru: сайт. 2017. 31 окт. URL: <https://pravo.ru/review/view/145516/>.

Провозглашаемая ВС РФ гуманизация УК РФ, по сути, приводит к полной декриминализации десятой части его составов и их формальному приравнению к административным правонарушениям²⁹. Одновременно это спровоцирует (по принципу сообщающихся сосудов) очередную волну «криминализации» действующего КоАП РФ. Что неизбежно повлечет за собой повышение уровня репрессивности, поскольку, по замыслу идеологов подобных реформ, уголовный проступок должен занять промежуточное место между уголовными преступлениями и административными правонарушениями, в перспективе, возможно, даже полностью вытеснив последнее. В этом мы можем убедиться на примере Казахстана, где после введения уголовных проступков в эту категорию попали 19 бывших административных правонарушений, не говоря уже о 29 новых уголовно-правовых запретах, которых ранее (до введения уголовных проступков) не было³⁰.

По мнению проф. Л.В. Головки, «в тактическом плане предлагаемый Верховным Судом РФ законопроект пока ничего подобного не содержит, но где гарантия, что стратегически ситуация не будет развиваться по казахстанскому сценарию, тем более что такого рода предложения уже звучат в российских кругах, интеллектуально близких к международным структурам, вдохновлявшим реформы в Казахстане?»³¹. При этом в обоснование своей позиции ученый ссылается на дорожную карту по уголовной политике на 2017–2025 гг.³²

²⁹ См.: Данилов С. Новые виды наказаний для предпринимателей // *Практ. бухгалтерия*. 2017. № 2. С. 50–53.

³⁰ См.: Балтабаев К. Особенности Уголовного кодекса Республики Казахстан // *Уголов. право*. 2017. № 4. С. 23.

³¹ См.: Головка Л.В. Законопроект об уголовном проступке: мнимые смыслы и реальная подоплека... С. 132.

³² См.: Уголовная политика: дорожная карта (2017–2025 гг.): науч. докл. М., 2017. С. 38.

Здесь мы сталкиваемся с заимствованием конструкций американского права, в котором отсутствует известная нам категория административных правонарушений, а существуют предлагаемые разработчиками законопроекта категории уголовного проступка (*petty offense*) и судебного штрафа (*fixed sum*), которые представляют собой в американском праве всего лишь аналог давно известных в России правовых конструкций административного правонарушения и административного наказания в виде административного штрафа. Реальные причины такого замещения для достижения целей гуманизации и либерализации отсутствуют, так как указанные цели достигаются имеющимся институтом административной ответственности.

Как нам представляется, такая вольная интерпретация авторами рассмотренного законопроекта понятия «уголовный проступок» и его практически полного совмещения с понятием «административное правонарушение» подрывает сложившийся в постсоветские десятилетия паритет и стабильность в разграничении уголовной и административной ответственности. В результате опрометчиво «реанимируемый» после 100 с лишним лет небытия уголовный проступок может свести на нет как новаторские достижения российских правоведов XIX в., так и усилия ведущих ученых-административистов современной России по сохранению единства концепции, системы и законодательных основ административной ответственности, а также все труды последних лет по разработке новой редакции КоАП РФ и скорейшему завершению третьей кодификации отечественного административно-деликтного законодательства.

Серьезность возможных негативных последствий введения в действующий УК РФ уголовного проступка подтверждается активным продвижением в последние несколько лет теоретиками «широкого» (а точнее, архаичного «прусского») уголовного права идеи о том, что следующим шагом в этом направ-

лении может стать фактический отказ от административной ответственности как самостоятельного вида публично-правовой ответственности и замена института административных правонарушений уголовными проступками³³.

Вместе с тем необходимо помнить, что стабильность и концептуальная предсказуемость системы законодательного регулирования общественных отношений во многом гарантирует стабильность государства и общества, обеспечивая, в том числе, и возможность поступательного социально-экономического развития, что в условиях санкций представляется особо актуальным и значимым.

К сожалению, инициаторы лоббирования уголовных проступков на основе концепции «широкого» уголовного права не учитывают, что в 1993 г. были установлены конституционно-правовые основы разграничения сфер уголовного и административно-деликтного регулирования в постсоветской России. Имеются в виду ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации (далее также — Конституция РФ), в соответствии с которыми уголовное и уголовно-процессуальное законодательство отнесено к исключительному ведению РФ, а административное и административно-процессуальное — к совместному ведению РФ и ее субъектов.

Кстати, в первом комментарии новой Конституции РФ, написанном преимущественно авторами ее проекта — официальными участниками Конституционного совещания, — было дано вполне определенное разъяснение и толкование понятий административного и административно-процессуального законодательства в п. «к» ч. 1 ст. 72. Тогда, еще в 1994 г., авторы Основного закона писали, что «под административным и административно-процессуальным законодательством в дан-

³³ См. указанные выше работы Г.А. Есакова, С.С. Арбузова и С.П. Кубанцева, Э.А. Васильева, В.М. Геворкяна, С.А. Голубок, И.А. Клепицкого, Н.Е. Крыловой и др.

ном случае имеется в виду законодательство об административных правонарушениях, порядке производства по делам о них и исполнении постановлений по таким делам». При этом «о правовых нормах, касающихся системы и статуса органов исполнительной власти, государственной службы и т.д., речь идет в других пунктах статей 71 и 72»³⁴.

Все последующие после принятия Конституции РФ годы региональные законодатели активно пользовались предоставленным им правом, формируя в пределах своей компетенции самостоятельные обширные массивы реально работающих норм об административной ответственности. В связи с этим даже гипотетическая постановка вопроса о лишении субъектов Российской Федерации (далее также — субъекты РФ) названного конституционного права (на фоне традиционной для большинства демократических государств широкой практики децентрализации правового регулирования и управления) будет выглядеть по меньшей мере сомнительно, так как это приведет к излишней централизации административно-юрисдикционных полномочий, их полному отсутствию в субъектах РФ, что чревато негативным эффектом, который будет спровоцирован недостатком необходимых мер административного принуждения в механизме правового регулирования.

Сравним теперь, что же предлагается вместо действующей в России уже с 1920-х годов системы раздельного законодательного регулирования двух современных видов публично-правовой ответственности? Учитывая преимущественно теоретический характер рассмотренной выше позиции проф. Г.А. Есакова (как наиболее активного сторонника уголовных проступков и возврата к архаичной концепции прусского уголовного права), возможные законодательные формы реализации этих теоретических положений, видимо, неслучайно

³⁴ См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 364.

именуются названным автором «техническими вопросами». А все предложения в этой части ограничиваются лишь короткими декларативными пожеланиями о будущем «маленьком, но жестком» УК РФ и о замене КоАП РФ на «большой, но мягкий» Кодекс наказаний за проступки. Плюс еще административному праву снисходительно разрешается («если ему так уж хочется института ответственности») оставить себе жалобное производство³⁵.

Однако в реальности эти якобы «технические» вопросы являются концептуально важными. В современном правоведении не может быть всерьез воспринята какая-либо теоретическая модель без конкретного обоснования концепции ее законодательного оформления, что и должно обеспечить практическую жизнеспособность такой модели. Существующая же законодательная и правоприменительная действительность такова, что от очередной попытки «перетягивания» проступков из административного права в уголовное, причем без каких-либо серьезных к тому оснований, проблем только прибавится.

Тем не менее, игнорируя возможные негативные последствия, практически все сторонники воссоздания в российском праве уголовных проступков (что, повторимся, объективно приведет к окончательному нивелированию границ между административной и уголовной ответственностью) сознательно оставляют за рамками дискуссии прежде всего такую практически неразрешимую проблему, как необходимость внесения изменений в ст. 71 и 72 Конституции РФ и существенного ограничения тем самым конституционных полномочий субъектов РФ по установлению административной ответственности за нарушения норм и правил, предусмотренных в нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных образований на территории субъектов РФ, а также по определению соответствующих юрисдикционных полномочий по соответ-

³⁵ Есаков Г.А. Указ. соч. С. 44–45.

ствующим делам об административных правонарушениях в пределах и в порядке, предусмотренных КоАП РФ.

Вторая проблема, обусловленная возможной заменой административных правонарушений уголовными проступками и предлагаемым в будущем принятием кодекса уголовных проступков вместо КоАП РФ, состоит в автоматической переквалификации по формально-правовым признакам десятков миллионов российских граждан, привлекаемых каждый год к административной ответственности (в половине случаев — это наказание за различные нарушения Правил дорожного движения), в уголовных преступников (пусть и «мелких»), что, во-первых, вызовет негодование и протест рядовых граждан нашей страны, а во-вторых, предоставит многочисленным недругам современной России бесспорный повод называть нашу страну «тоталитарным», «криминальным», «полицейским» государством. И это на фоне следования 150-летнему опыту России в современной законодательной практике Евросоюза по разграничению сферы применения уголовной и административной ответственности и активному развитию системы административно-деликтного регулирования³⁶!

Третья (причем на практике неразрешимая) проблема в связи с осуществляемым сегодня активным наступлением

³⁶ См.: Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions / adopted by the Comm. of Ministers on 13 Febr. 1991 at the 452nd Meet. of the Ministers' Deputies (= рекомендация принята Комитетом министров 13 февраля 1991 г. на 452-й встрече представителей министров) [Electronic resource]. URL: <https://rm.coe.int/09000016804fc94c>; Directive 2010/73/EU, amending Directive 2003/71/EC on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and 2004/109/EC on the harmonization of transparency requirements in relation to information about issues whose securities are admitted to trading on a regulated market [Electronic resource]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:2010:327:0001:0012:EN:PDF>; Moor-van Vugt A., de. Administrative Sanctions in EU Law // Rev. of European Administrative Law. 2012. Vol. 5. No. 1. P. 5–48.

уголовных проступков на административные правонарушения — это отсутствие реальной альтернативы для сохранения публично-правовой ответственности в отношении сотен тысяч хозяйствующих субъектов — юридических лиц, что стало одним из немногих прорывных достижений российской правовой системы за последние 150 лет.

В таких условиях, по нашему мнению, теоретикам как уголовного, так и административно-деликтного права следует не «выяснять отношения» друг с другом, а объединять усилия по следующим направлениям совместной работы.

Прежде всего необходимо донести до сознания современных политиков и законодателей общий посыл о крайне важной для позитивного поступательного развития общества и государства задаче обеспечения стабильности как уголовного, так и административно-деликтного законодательства. Для достижения этой стабильности главным условием должно стать прекращение широко распространившейся в последние годы практики внесения массовых и недостаточно обоснованных, концептуально дефектных, редакционно спорных и нескорректированных друг с другом изменений и дополнений в УК РФ и КоАП РФ. Всем субъектам права законодательной инициативы пора осознать, что сфера регулирования публично-правовой ответственности — вовсе не лаборатория для вольных экспериментов, например, с «переливанием» статей из кодекса в кодекс или с перманентной «либерализацией» уголовных и «криминализацией» административных наказаний.

К сожалению, несогласованность бесконечных корректив УК РФ и КоАП РФ в значительной мере провоцируется и сложившейся в постсоветский период негативной традицией самоизоляции и автономности друг от друга ученых и специалистов по уголовной и административной ответственности, привлекаемых для законопроектной работы. В связи с этим давно назрела необходимость формирования совместных творческих и экспертных коллективов (например, в рамках

профильных экспертных советов Государственной Думы) для выработки совместных концептуальных предложений, в том числе по уточнению и согласованию четких критериев законодательного разграничения уголовной и административной ответственности, которые были существенно размыты за последние десятилетия.

Как справедливо писал проф. В.Д. Сорокин, УК РФ и КоАП РФ занимают особое место в системе кодексов России и, стало быть, в отечественном законодательстве вообще, поскольку они специально предназначены для регулирования на федеральном уровне наиболее острых форм государственного принуждения. Именно поэтому правомерно предъявлять самые жесткие требования к максимальной четкости в определении идеологии данных видов ответственности, в прозрачности формулировок, статей названных кодексов, не допускающих ни малейшей двусмысленности в содержании устанавливаемых ими правил³⁷.

На сохранение дуалистического подхода к регулированию административной и уголовной ответственности для борьбы с публично-правовыми нарушениями обращалось внимание и Конституционного Суда Российской Федерации (далее также — КС РФ), так как УК РФ и КоАП РФ решают одну общую задачу, обеспечивая защищенность человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В своих постановлениях КС РФ, в том числе, подчеркивал, что, «будучи разновидностями юридической ответственности за совершение деяний, представляющих общественную

³⁷ Сорокин В.Д. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Адм. право и процесс. 2014. № 3. С. 4.

опасность, они имеют схожие задачи, базируются на рядоположенных принципах, преследуют общую цель защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности и правопорядка и, по сути, во многом дополняют друг друга»³⁸.

В итоге, учитывая длительные сроки действия УК РФ (с 1997 г.) и КоАП РФ (с 2002 г.), речь должна идти о согласованной подготовке их новых редакций на основе концептуальных договоренностей теоретиков уголовного и административно-деликтного права по более четкому разграничению на законодательном уровне названных самостоятельных видов публично-правовой ответственности.

³⁸ См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 20-П.

З

ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ. АДМИНИСТРАТИВНО- ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО

Для любого исследования в сфере права (учитывая формально-логическую основу методологии правоведения) важнейшей исходной задачей является необходимость пояснения и формулирования понятийного аппарата применительно к сфере или предмету исследования.

В связи с характеристикой понятия «административная ответственность» необходимо сразу отметить, что среди отечественных ученых-административистов (и дореволюционных, и советских, и современных) единство мнений прослеживалось традиционно в одном — а именно в том, что составляет *содержание* административной ответственности.

На основе предметного единства профильных норм в теории отечественного административного права содержание административной ответственности составляют:

- 1) понятие, признаки и виды административных правонарушений и их субъектов;
- 2) понятие и система мер административной ответственности в виде соответствующих санкций за совершение правонарушений;
- 3) понятие, виды и компетенция субъектов административной юрисдикции;
- 4) производство по делам об административных правонарушениях и
- 5) исполнительное производство в связи с решениями по таким делам.

При очевидной, казалось бы, ясности в понимании содержания административной ответственности и исчерпывающей завершенности ее названных выше составных элементов собственно понятие «институт административной ответственности» и его общепринятое определение не были четко и неоспоримо сформулированы ни в одной из работ по административному праву (монографий или учебников), изданных в СССР и РФ за прошедшие десятилетия.

В связи с этим, например, проф. Г.А. Кузьмичева обоснованно писала, что «в научной и учебной административно-правовой литературе единообразно определяются лишь характерные черты административной ответственности, однако нет единого понятия данного вида юридической ответственности»³⁹.

В отечественной юридической науке термин «административная ответственность» рассматривается во многих значениях как

- вид юридической ответственности;
- специфическое административное правоотношение;

³⁹ См.: Административное право / под ред. Л.Л. Попова. М., 2008. С. 303.

3. Понятие административной ответственности. Административно-деликтное право

- правовой институт;
- применение (реализация) предусмотренной административно-правовой нормой санкции в виде административного наказания;
- мера государственного (административного) принуждения⁴⁰.

Наиболее употребимыми в отраслевой науке являются трактовки административной ответственности как вида юридической ответственности и правового института.

Для прояснения понятия административной ответственности в качестве самостоятельного вида публично-правовой ответственности обратимся к общей теории права, которая исходит из того, что любое правонарушение влечет за собой применение государством того или иного вида юридической ответственности. Действующим законодательством РФ закреплены следующие виды юридической ответственности: гражданская, уголовная, дисциплинарная и административная.

В юридической науке уже сложилось несколько концепций юридической ответственности за правонарушения, разработанных представителями теории государства и права. Теория юридической ответственности четко разграничивает нормы, которые предусматривают ответственность, меры защиты, меры безопасности, принципы, законоположения, дефиниции, процессуальные нормы и т.д. Вместе с тем юридическая ответственность и в общей теории права рассматривается

⁴⁰ См., напр.: Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007; *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 102–103; *Самощенко И.С., Фарукишин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1985. С. 6; *Лившиц Р.В.* Теория права. М., 1994. С. 147; *Козлов Ю.М.* Административное право. М., 2007. С. 415; Административная ответственность (часть общая): учеб. пособие / Бахрах Д.Н., Ренов Э.В., Балакшин В.С. и др. Екатеринбург, 2004. С. 11; *Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Указ. соч. С. 586–654; *Максимов И.В.* Административные наказания. М., 2009. С. 25 и др.

с разных позиций: как наказание, как реализация санкций, как мера государственного принуждения, как реакция общества на правонарушение, как государственно-принудительная форма реализации юридической ответственности⁴¹.

Раскрывая понятие юридической ответственности, многие теоретики права связывают ее прежде всего с наказанием. Однако ответственность не сводится только к нему, так как наказанию предшествует обязанность правонарушителя его претерпевать, т.е. сам факт осуждения противоправного деяния, а также состояние «наказанности» после его отбывания. При определении юридической ответственности как реализации санкции за правонарушение отмечается близость понятий «санкция» и «ответственность». В то же время не всякая санкция есть юридическая ответственность, и не всегда юридическая ответственность сводится к реализации санкции. Как писал проф. О.Э. Лейст, «понятие ответственности по своему объему шире понятия “применение санкций”, поскольку включает такие проблемы, как квалификация правонарушения, гарантии достижения объективной истины, основания освобождения от ответственности, “состояние наказанности” при реализации штрафных, карательных санкций и ряд других»⁴².

Итак, к сущностным признакам юридической ответственности общая теория юридической ответственности относит осуждение правонарушения со стороны государства и применение к правонарушителям мер государственного принуждения⁴³. Однако этот признак нельзя назвать главным при характеристике юридической ответственности, поскольку меры государственного принуждения, которые применяются к пра-

⁴¹ См.: Общая теория юридической ответственности.

⁴² Лейст О.Э. Указ. соч. С. 102–103.

⁴³ См., напр.: Самощенко И.С., Фарушкин М.Х. Указ. соч. С. 6; Лившиц Р.В. Указ. соч. С. 147.

вонарушителям, весьма разнообразны, и при этом многие из них не являются мерами юридической ответственности.

Таким образом, определение юридической ответственности через негативную реакцию общества на правонарушение представляется достаточно расплывчатым, не устанавливает четких границ юридической ответственности. С гораздо большим основанием данное определение можно рассматривать в качестве принципа неотвратимости юридической ответственности.

Как отмечает КС РФ, виды юридической ответственности и сопутствующие им наказания должны обладать разумным сдерживающим потенциалом, достаточным для соблюдения соответствующих запретов (ограничений). В противном случае их применение не будет отвечать предназначению государственного принуждения, которое по смыслу ст. 1 (ч. 1), 2, 17 (ч. 3), 18 и 55 (ч. 3) Конституции РФ заключается, главным образом, в превентивном использовании присущих ему юридических средств для защиты прав и свобод человека и гражданина, иных конституционно-признаваемых ценностей гражданского общества и государства⁴⁴.

Административная ответственность является особым видом юридической ответственности и ей присущи все признаки юридической ответственности: она регулируется нормами права, состоит в официальном осуждении лица, устанавливается за правонарушение и только уполномоченными субъектами власти, а осуществляется в определенной процессуальной форме⁴⁵.

Как мы уже отметили, в подавляющем большинстве трудов по административному праву традиционно рассматривались и продолжают рассматриваться только составляющие (содер-

⁴⁴ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 2-П.

⁴⁵ См.: Административная ответственность (часть общая). С. 11.

жательные элементы) административной ответственности, но без однозначных и исчерпывающих дефиниционных характеристик.

Проф. Ю.М. Козлов при рассмотрении сущности административной ответственности подчеркивал, что она является квинтэссенцией административно-деликтного права, но ни в одном из действующих законодательных и подзаконных правовых актов не предложено понятие административной ответственности подобно тому, как это сделано, например, в отношении уголовной. В то же время из анализа действующих законодательных норм можно сделать лишь вывод о том, что под административной ответственностью понимается результат совершения тем или иным лицом административного правонарушения. Например, в КоАП РФ под административной ответственностью понимается результат совершения тем или иным лицом административного правонарушения, но отсутствует такая существенная «деталь», как признание административного правонарушения основанием административной ответственности⁴⁶. Проанализировав основные признаки административной ответственности, Ю.М. Козлов приходит к следующему выводу: «административная ответственность находит свое выражение в применении полномочным государственным органом (должностным лицом) предусмотренных действующим законодательством административно-правовых санкций к физическим и юридическим лицам, совершившим административное правонарушение»⁴⁷.

Как и все виды мер административного принуждения, административная ответственность применяется, как правило, во внесудебном порядке полномочными органами государственного управления (должностными лицами). Однако преимущественно внесудебный порядок применения мер адми-

⁴⁶ Козлов Ю.М. Административное право. С. 415.

⁴⁷ Там же. С. 424.

3. Понятие административной ответственности. Административно-деликтное право

административной ответственности не означает, что все случаи используемых в таком порядке юридических санкций (или мер государственного принуждения) можно квалифицировать как административную ответственность. Поэтому, например, нельзя относить к административной ответственности административно-предупредительные меры и меры административного пресечения, которые также применяются во внесудебном порядке.

Административная ответственность выражается в наложении на лицо, совершившее административное правонарушение, полномочным органом государственного управления (должностным лицом) особого административного взыскания. Оно отличается от уголовного наказания, дисциплинарного взыскания и гражданско-правовой ответственности конкретными целями, характером, степенью воздействия на нарушителей и т.п. По своей сути административное наказание и есть мера административной ответственности. Совокупность правовых норм, регламентирующих отношения, складывающиеся в связи с применением мер административной ответственности, составляет важный административно-правовой институт. В его основе лежит законодательство об административных правонарушениях⁴⁸.

Таким образом, институт административной ответственности у Ю.М. Козлова — это совокупность норм, закрепленных законодательством об административных правонарушениях и регулирующих отношения в связи с применением мер административной ответственности.

Проф. Д.Н. Бахрах в своих монографических научных работах и учебных курсах постсоветского периода предпочел вообще не формулировать дефиницию административной ответственности как правового института, ограничившись, на-

⁴⁸ Советское административное право / под ред. Ю.М. Козлова. М., 1985. С. 215–216.

пример, в своем отраслевом учебнике 2011 г. лишь характеристикой особенностей административной ответственности как вида юридической ответственности⁴⁹.

Проф. Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков в разд. V своего учебника 2009 г. рассматривают лишь содержательные элементы института административной ответственности (добавив, правда, в структуру этого раздела характеристику еще и других мер административного принуждения), но при этом опять-таки не формулируют дефиницию этого института по итогам рассмотрения конкретного перечня внутренних составляющих административной ответственности. Административная ответственность определяется ими как вид юридической ответственности, который выражается в назначении органом или должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему правонарушение⁵⁰.

В учебнике под редакцией проф. Л.Л. Попова административная ответственность определяется лишь как реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных наказаний к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение⁵¹.

Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский и Е.В. Трофимов в своем учебнике дают определение «юридическая ответственность в теории права» с оговоркой, что административное право располагает собственным видом ответственности, а далее рассматривают признаки и отличия мер административной и уголовной ответственности. Природа ответственно-

⁴⁹ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2011. С. 469–471.

⁵⁰ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 586–654.

⁵¹ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 156.

сти в целом характеризуется в данной работе как та часть государственного принуждения, которая предполагает применение санкций правовых норм. В свою очередь административная ответственность у названных авторов — это реализация предусмотренных административным правом санкций, осуществляемая посредством применения уполномоченными субъектами государственного управления различных видов административных наказаний в отношении правонарушителей (физических и юридических лиц)⁵². И здесь, как видим, воспроизводится по сути и форме приводимое выше общепринятое определение административной ответственности.

У проф. Н.М. Кони́на административная ответственность — это «предусмотренная законодательством правовая ответственность за совершенное административное правонарушение, связанная с применением административных наказаний (санкций)»⁵³.

Даже в профильной монографии проф. А.Б. Агапова полноценное определение административной ответственности как института административного права также отсутствует. Административная ответственность трактуется здесь как совокупность мер принудительного воздействия, применяемых к лицам, виновным в совершении административных правонарушений, ограничивающих имущественные (неимущественные) права нарушителей либо устанавливающих их дополнительные обязанности⁵⁴.

Такая солидарная неопределенность и недосказанность в определении административной ответственности как право-

⁵² Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право: учебник. М., 2009. С. 333–339.

⁵³ Конин Н.М. Административное право России. М., 2009. С. 157; Конин Н.М., Петров М.П. Административное право. М., 2009. С. 169.

⁵⁴ Агапов А.Б. Административная ответственность. М., 2007. С. 13–65.

вого института прослеживается и в других современных трудах по административному праву.

Вместе с тем, оценивая приведенные и другие характеристики административной ответственности в работах ученых-административистов разных лет, можно выделить два основных и наиболее часто используемых значения общего понятия административной ответственности:

1) *в широком смысле* — как наименование одноименного института административного права и

2) *в узком смысле* — как разновидность мер государственного принуждения в виде комплекса административных санкций за нарушение требований административно-правовых норм.

При этом большинство современных исследователей административной ответственности не формулируют ее конкретного определения в широком смысле как института административного права, а ограничиваются упомянутыми уже содержательными внутривидовыми элементами этого института (административное правонарушение, административное наказание, субъекты административной юрисдикции, производство по делам об административных правонарушениях и процедуры исполнения решений по таким делам).

Однако при условии, что большинство теоретиков административного права как советского, так и современного периода солидарны в том, что административная ответственность в узком смысле представляет собой совокупность особых мер государственного принуждения в виде законодательно установленного перечня административных наказаний, то есть ли основания для столь неопределенных характеристик ими всей совокупности материальных и процессуальных административно-деликтных норм и отношений как общего для них правового института административной ответственности?

Как нам представляется более обоснованным, для определения всего комплекса материальных и процессуальных норм

3. Понятие административной ответственности. Административно-деликтное право

об административной ответственности речь должна идти о наименовании «административно-деликтное право», а не «административная ответственность», причем рассматриваемая общая совокупность административно-правовых норм и отношений в целом должна считаться подотраслью административного права, а не ее институтом. Тогда все встает на свои места.

В связи с этим возникает, правда, закономерный и вполне оправданный вопрос: а является ли в таком случае административная ответственность в узком смысле (или, точнее, как мы выяснили, понимаемые всеми учеными под этим термином административные наказания как мера ответственности за административно-правовые нарушения) институтом административного права?

Безусловно! Более того, при таком подходе отпадает и необходимость искусственного по своей сути двойственного толкования административной ответственности в широком и узком смысле. По нашему мнению, гораздо логичнее и точнее понимать и рассматривать административную ответственность не в широком или узком смысле, а в собственном, реальном смысле — как самостоятельный институт административного права в виде установленной законодательно системы мер административных наказаний за административные правонарушения.

В свою очередь, собственно «институт административной ответственности» в совокупности с другими профильными административно-правовыми институтами (институтом административных правонарушений, институтом субъектов административной юрисдикции, институтом производства по делам об административных правонарушениях и институтом исполнения решений по делам об административных правонарушениях) составляет концептуально и предметно единую общность внутренних структурных элементов фактически

давно уже сложившейся подотрасли административного права — *административно-деликтного права*⁵⁵.

Как известно, в советском правоведении дефиниционная этимология административной ответственности всегда была привязана к понятию «ответственность» и тяготела к достаточно упрощенной его характеристике как одного из видов юридической ответственности и вида мер государственного принуждения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности. Исторически такое толкование комплекса административно-деликтных отношений и норм проистекает еще из теории и практики дореволюционного полицейского права с его учением о «положительных» и «отрицательных» мерах безопасности в пределах задач «полиции в широком смысле» (т.е. внутреннего государственного управления)⁵⁶. При этом реализация «отрицательных» мер, т.е. мер государственного принуждения (в отсутствие в царской России конституционного базиса правовой системы и полноценной законодательной власти), на практике означала концентрацию как нормотворческих, так и контрольных функций в руках органов и должностных лиц полиции. Более того, применительно к маловажным проступкам (в отличие от уголовных преступлений) дореволюционная полиция России многие десятилетия выполняла еще и судебно-карательные функции по применению мер наказания, а также сама исполняла эти наказания⁵⁷.

Во многом такой порядок (хотя и при наличии Конституции и формальном разделении законодательной, исполнитель-

⁵⁵ Подробнее о толковании понятия административной ответственности см.: *Кирип А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 92–109.

⁵⁶ См., напр.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права. С. 104–110.

⁵⁷ Подробнее см.: Там же. С. 45–51, 66–131; *Кулишер А.М.* Указ. соч.; *Гаген В.А.* Учебник административного права. Ростов н/Д, 1916; *Вутте С.Ю.* Воспоминания. М., 1960. С. 298–300 и др.

3. Понятие административной ответственности. Административно-деликтное право

ной и судебной властей) был воспроизведен и административной-командной системой в СССР. Так, в советский период многие десятилетия органы государственного управления общей компетенции (Совнарком, а позднее Совмин РСФСР и исполнительные комитеты областных и краевых советов народных депутатов) своими подзаконными декретами и постановлениями устанавливали правовые основания административной ответственности. Милиция и отраслевые органы управления осуществляли контроль и выявляли нарушения. Административные комиссии исполкомов, та же милиция и те же отраслевые органы управления налагали взыскания и они же, как правило, их исполняли⁵⁸. В условиях СССР такая практика преимущественно подзаконного правового регулирования в отношении установления и применения мер административной ответственности сохранялась вплоть до принятия в 1980 г. Основ законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях.

Может быть, для сословной Российской империи, только в 1861 г. отказавшейся от рабского крепостного права, и позднее для СССР, где разделение властей в условиях «классового противостояния» реально заменялось всевластием КПСС, было допустимо и объяснимо превалирование в толковании, регулировании и реализации административно-деликтных норм и отношений полицейской (милицейской) принудительно-карательной составляющей. Однако для современной РФ, конституционно ориентированной на формирование правового государства и гражданского общества, такое доминирование в характеристике института современного права феодального по сути признака, отражающего преобладание интересов государства над правами граждан, является, на наш взгляд, архаичным и неестественным.

⁵⁸ См., напр.: СУ РСФСР. 1921. № 52. Ст. 310; 1922. № 48. Ст. 603; 1931. № 17. Ст. 186 и проч.

В условиях закрепленного в декабре 1993 г. Основным законом и реализуемого на практике последние 25 лет в РФ разделения властей конституционно-обусловленная обязанность органов исполнительной власти и их должностных лиц состоит прежде всего в соблюдении и исполнении (наравне с гражданами) положений и требований Конституции и федеральных законов⁵⁹.

Таким образом, важнейшей содержательной составляющей механизма административной ответственности в правовом государстве являются исполнительно-охранительная и предупредительно-воспитательная задачи деятельности органов исполнительной власти в административно-деликтной сфере, а не принуждающе-карательная функция, заимствованная из арсенала уголовно-правовых средств судебной власти, защита законного порядка и прав граждан, а не защита государственной власти от граждан, что в значительной мере было характерно для царской и советской России.

Ключевым в классическом толковании содержания и соответственно определения юридической ответственности теоретики права считают понятие «правонарушение». Правонарушение — это одно из тех социальных явлений, которые представляют исключительный интерес для теоретического и практического правового сознания. «С тех самых далеких времен, когда в раннеклассовых обществах зародилось право, появился и его неразлучный спутник — правонарушение. Правонарушение — это не просто антисоциальное действие или бездействие (поведение) лица, а наиболее вредное антиобщественное поведение, запрещенное правом. Общим признаком правонарушения является его свойство порождать юридическую ответственность, т.е. различные неблагоприятные последствия для правонарушителя: физические, имущественные, моральные и иные страдания, ущемления. Именно

⁵⁹ См. ст. 3, 4, 10, 46, 77, 85, 114, 115, 125 Конституции РФ.

3. Понятие административной ответственности. Административно-деликтное право

правонарушение является основой для наступления юридической ответственности»⁶⁰. Для большинства ученых-административистов также не вызывало и не вызывает сомнений, что именно проступок порождает административную ответственность в виде наступления определенных негативных последствий для тех, кто не исполняет либо недобросовестно исполняет требования, предписания и запреты административно-правовых норм.

Административное правонарушение — первопричина соответствующей правовой реакции в виде различных мер административной ответственности со стороны общества и государства. С этой административно-правовой аксиомой нельзя не согласиться.

Тем не менее еще в 2002 г., сразу после вступления в силу КоАП РФ, проф. Ю.М. Козлов, критически оценивая недосказанности и идеологическую советскую предначертанность, а также отмеченную нами упрощенность имеющихся в науке административного права теоретических характеристик института административной ответственности, в своей вступительной статье к первому комментарию нового российского КоАП риторически вопрошал: «Это может звучать достаточно наивно, но трудно удержаться, чтобы не задаться вопросом... что является исходным — административное правонарушение или административная ответственность? Как ни странно, по этому поводу время от времени возникают дискуссии. Однако законодатель их не замечает либо наука административного права не нашла достойные пути их доведения до его сведения...».

Содержащиеся в приведенном высказывании Ю.М. Козлова упреки в адрес законодателей, принявших в декабре 2001 г. не самую, может быть, удачную на тот момент редакцию нового российского КоАП, представляются нам недостаточно справедливыми и обоснованными. Ведь именно наука отече-

⁶⁰ Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2002. С. 536–538.

ственного административного права за многие десятилетия так и не смогла сформулировать четких дефиниций административной ответственности и определить понятие этого общего комплекса норм и отношений в связи с административными правонарушениями. Для понимания теоретической сути административной ответственности, как и юридической ответственности в целом (в отличие от иных форм социальной ответственности — моральной, политической, организационной, общественной, партийной и т.д.), принципиально важно учитывать и не забывать, что «она всегда оценивает прошлое. Это ответственность за противоправные действия (или бездействие), которые уже произошли»⁶¹.

В гносеологическом и лингвистическом смысле вполне логичным представляется использование в наименовании рассматриваемой нами подотрасли административного права термина «*деликтное*» (от лат. *delict* — нарушение закона, правонарушение⁶²).

Как уже было сказано, аксиомой теории юридической ответственности считается именно первичность правонарушения как основание для ее наступления. При этом то, что деликтами в теории советского права, причем для исключительно формальной терминологической индивидуализации (т.е. для простоты восприятия), стали именовать только гражданские, договорно-имущественные правонарушения — в отличие от «проступков» как нарушений норм административного права и дисциплинарных служебных нарушений, а также «преступлений» как нарушений норм уголовного права, — в данном случае принципиального содержательного значения не имеет.

Во всех названных случаях рассматриваются и подразумеваются лишь разновидности одного и того же — нарушения закона (или правонарушения). Такая условно-формальная

⁶¹ Венгеров А.Б. Указ. соч. С. 543.

⁶² См.: http://ru.wikipedia.org/wiki/латинско-русский_словарь.

3. Понятие административной ответственности. Административно-деликтное право

классификация применительно к различным видам нарушений норм гражданского, административного и уголовного законодательства традиционно сохранилась и в современной российской юридической науке. А поэтому не менее логичным представляется нам употребление наименования «административно-деликтное право» вместо строго русскоязычного, но абсолютно неблагозвучного в подобной интерпретации наименования «административно-нарушительное право».

В современной научной и учебной литературе по административному праву при характеристике сферы административной ответственности заимствованные из классической для юриспруденции латыни термины «административные деликты», «административно-деликтное право», «административно-деликтные отношения», «административно-деликтное законодательство», «административная деликтоспособность», «административная деликтология» в различных вариантах их понимания и толкования употребляются в последние десятилетия многими учеными-административистами⁶⁵.

Важным аргументом для признания административно-деликтного права самостоятельной подотраслью административного права является и специфический *межотраслевой* (универсальный) характер применения механизма административной ответственности.

Как известно, нормы административно-деликтного права предусматривают возможность привлечения к административной ответственности за нарушение не только требований

⁶⁵ См., напр.: *Бахрах Д.И.* Административная ответственность. М., 1999; *Бельский К.С.* Полицейское право. Лекционный курс. М., 2004; *Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В.* Указ. соч. С. 334; *Круглов В.А., Попов Л.Л.* Административно-деликтное право: учеб. пособие. М., 2005; *Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Указ. соч.; *Шергин А.П.* Проблемы административно-деликтного права // *Гос-во и право.* 1994. № 8–9. С. 52–65; *Шатов С.А.* Административная юрисдикция. СПб., 2008 и др.

административно-правовых норм, но и норм многих других отраслей и подотраслей права — конституционного, избирательного, бюджетного, налогового, трудового, жилищного, земельного, экологического и ряда других. Например, меры административной ответственности применяются

- за нарушение избирательных прав граждан и другие нарушения норм государственного права;
- нецелевое использование бюджетных средств и другие нарушения норм бюджетного законодательства;
- нарушение сроков представления налоговой декларации и другие нарушения норм налогового законодательства;
- необоснованный отказ в заключении коллективного договора и другие нарушения норм трудового законодательства;
- нарушение правил содержания и ремонта жилых помещений и другие нарушения норм жилищного законодательства;
- использование земель не по целевому назначению и другие нарушения норм земельного законодательства;
- сокрытие или искажение экологической информации и другие нарушения норм природоохранного законодательства и т.д.

Эти универсальная особенность и межотраслевой характер охранительно-восстановительной функции административной ответственности (обусловленной совершением административно наказуемых нарушений обязательных правил поведения в различных областях и сферах правового регулирования) существенно отличают административно-деликтное право от подавляющего большинства других институтов и подотраслей административного права.

С позиций теории права, как известно, принципиально важным для структурного и содержательного обособления отрасли или подотрасли является предметное единство норм, объединяемых той или иной отраслью или подотраслью права и оформленных в самостоятельную отрасль или подотрасль

3. Понятие административной ответственности. Административно-деликтное право

законодательства. В связи с этим еще в 1988 г. один из самых авторитетных теоретиков советского административного права Б.М. Лазарев при характеристике сферы административной ответственности в контексте рассмотрения проблем соотношения материальных и процессуальных норм отмечал, что в этой сфере законодательство неслучайно объединяет и те и другие нормы: во-первых, о составах правонарушений; во-вторых, об органах (должностных лицах), правомочных решать дела об административных правонарушениях (с указанием круга дел, подведомственных каждому из них), и, наконец, в-третьих, о порядке производства по делам об административных правонарушениях и исполнении постановлений по этим делам. Обусловлено это тем, что нормы всех трех групп, обладая относительной самостоятельностью, базируются на общих предписаниях, интегрирующих эти нормы в единую отрасль законодательства — законодательство об административных правонарушениях⁶⁴.

В рамках такого предметного единства норм административно-деликтного права материальные нормы закрепляют понятие, систему и виды административных правонарушений, понятие и виды мер административной ответственности, а также компетенцию органов административной юрисдикции, а процессуальные нормы — процессуальную подведомственность дел о конкретных правонарушениях конкретным субъектам административной юрисдикции, а также порядок производства и исполнения решений по делам об административных правонарушениях в целях реализации административной ответственности и обеспечения неотвратимости наказания за совершенные административные правонарушения⁶⁵.

⁶⁴ См.: Управленческие процедуры / под ред. Б.М. Лазарева. М., 1988. С. 12.

⁶⁵ Подробнее см.: Салищева Н.Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Адм. право и процесс. 2014. № 9. С. 9–22; Кирич А.В. Адми-

Именно наличие тесной предметной взаимосвязи и взаимозависимости содержательного структурирования теории административной ответственности и практики оформления ее законодательного регулирования единым кодифицированным массивом как материальных, так и процессуальных норм в КоАП РСФСР и КоАП РФ доказывает правомерность объединения всех названных норм в подотрасль административно-деликтного права.

Процессуальной частью подотрасли административно-деликтного права являются институт производства по делам об административных правонарушениях и институт исполнения решений по делам об административных правонарушениях. Нормативно-правовую основу этих процессуальных институтов административно-деликтного права составляют разд. IV и V действующего КоАП РФ.

В современной правовой теории в качестве одного из главных показателей степени развития конкретных отраслей или подотраслей права признаётся и рассматривается мера их процессуализированности⁶⁶.

В отечественном правоведении многие десятилетия начиная с 1930-х годов административный процесс отождествлялся только с производством по делам об административных правонарушениях и порядком применения мер административной ответственности, а в 1980-е годы в части массива своих процедурных норм «именно КоАП РСФСР олицетворял собой административно-процессуальную отрасль советского законодательства»⁶⁷.

административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 133–181; *Его же*. Административно-деликтное право... С. 128–175.

⁶⁶ См.: *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. М., 2002. С. 431.

⁶⁷ См.: Концепция развития административного законодательства / Тихомиров Ю.А., Ноздрачев А.Ф., Казанцев Н.М. и др. // Концепции развития рос. законодательства. М., 2004. С. 409.

Задачи идентификации отраслевой теорией права и легализации законодательством отдельных составных частей процессуального блока административно-правовых отношений объективно назревали еще в советский период. Однако и тогда, и сегодня практическая потребность в научном упорядочении и законодательном оформлении различных административных процедур наталкивалась на непреодолимое препятствие — а именно различие мнений и противоречия в концептуальных подходах ученых-административистов к определению и пониманию административного процесса, его содержанию и внутреннему структурированию.

При непредвзятой оценке различных научных позиций в отношении характеристики административного процесса (и его широкой «управленческой», и узкой «юрисдикционной», и других версий) обращает на себя внимание тот неоспоримый факт, что все ученые-процессуалисты при обосновании необходимости предметного и структурного обособления своих версий административного процесса привязывают его прежде всего к производству по делам об административных правонарушениях — единственному среди всех имеющихся сегодня и общепризнанных в административно-правовой науке видов процедур в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, который в гораздо большей мере, чем все другие виды административных процедур, подпадает под классическое определение процесса в теории права.

При этом производство по делам об административных правонарушениях как разновидность юридического процесса существенно отличается от «классических» уголовного и гражданского судопроизводства, где в качестве единственного субъекта рассмотрения дел о соответствующих нарушениях и спорах выступает суд, а регулирование процедур рассмотрения дел осуществляется исключительно процессуальными нормами.

Специфика же административно-деликтного процесса обусловлена множественностью субъектов административной

юрисдикции. Причем перечень этих субъектов и их полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях не могут, на наш взгляд, рассматриваться и регулироваться в отрыве ни от материальных норм о составах правонарушений и санкциях за их совершение, ни от процессуальных норм, регламентирующих производство по делам об этих правонарушениях.

Объяснение этому видится нам в концептуальной важности для административно-деликтного права блока норм о субъектах административной юрисдикции, который является своеобразной цементирующей связкой соответствующих материальных и процессуальных институтов этой подотрасли административного права⁶⁸. Более того, если следовать традиционному определению и толкованию в теории права понятий материальных и процессуальных норм, названные специфические административные правовые положения можно охарактеризовать как по-своему уникальные в силу наличия и сочетания в них формальных материальных и процессуальных признаков и тех и других норм.

Так, еще в 1960-е годы в советской юридической науке активно дискутировалась тема об особом характере такого рода специфических правовых норм, которые, с одной стороны, содержат те или иные характеристики полномочий, т.е. одновременно прав и обязанностей органов, должностных лиц и судов (причем не только в административном, но и в гражданском и уголовном процессах), а с другой — определяют процессуальную подведомственность или подсудность тех или иных дел конкретным органам управления, их должностным лицам и судам.

⁶⁸ Именно поэтому при разработке в конце 1990-х годов проекта КоАП РФ (как и до этого в КоАП РСФСР) этот особый блок норм был концептуально структурирован после материальных норм Общей и Особенной частей и перед процессуальными разделами этого кодекса.

3. Понятие административной ответственности. Административно-деликтное право

Теория советского уголовного и гражданского процесса традиционно ориентировалась на отнесение таких норм к процессуальным, а не к материальным⁶⁹. Однако в административно-правовой теории эти нормы чаще всего относились к материальному административному праву, хотя отдельными учеными трактовались также и как организационные⁷⁰, и как специальные компетенционные нормы (или нормы о компетенции)⁷¹.

Как представляется, предложенная административно-правовой наукой и законодательно оформленная с 1984 г. концепция предметного единства кодифицированного комплекса материальных и процессуальных норм об административной ответственности, реализованная в КоАП РСФСР и позднее воспроизведенная в КоАП РФ, вполне себя оправдала.

В таких условиях попытки отдельных теоретиков «единого» административного процесса механически разобщить материальные и процессуальные административно-деликтные нормы, включив последние в общеотраслевой кодифицированный административно-процессуальный кодекс — и это при отсутствии до настоящего времени каких-либо общепризнанных концептуальных наработок в теории по определению и обоснованию содержательного структурирования существующих в сфере исполнительно-распорядительной деятельности видов административного процесса, — являются явно

⁶⁹ См., напр.: Советский уголовный процесс: учебник. 4-е изд., испр. и перераб. М., 1962. С. 19.

⁷⁰ Деление норм административного права применительно к сфере регулирования юрисдикционных отношений на материальные, организационные и процессуальные впервые было предложено Н.Г. Салищевой в 1970 г. в монографии «Гражданин и административная юрисдикция в СССР» (С. 17).

⁷¹ Этот термин, в частности, использовал и обосновывал в своих работах Б.М. Лазарев. См., напр.: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 14–15, 17–18, 26–27 и др.

непродуктивными и вредными как для перспектив развития административно-правовой науки, так и для законодательной и правоприменительной практики. Ведь, следуя тенденциям фетишизации идеи самодостаточного существования административного процесса, мы можем вернуться в 1970-е, застойные годы, когда отдельные советские правоведы вполне серьезно говорили о том, что «административно-правовые формы индивидуальных дел, возникающих в сфере управления, не зависят от конкретного материального содержания этих дел»⁷². При этом практика издания единых институциональных, подотраслевых или отраслевых нормативных правовых актов, содержащих как материальные, так и процессуальные нормы, трактовалась в соответствии с этой позицией как недопустимая и называлась «недостатком законодательства»⁷³.

В ответ на подобные обвинения Б.М. Лазарев обоснованно утверждал, что «на практике очень часто административно-процессуальные нормы содержательно и предметно так тесно связаны с соответствующей группой норм материальных, что все они излагаются в одном нормативном акте и их нельзя оторвать друг от друга»⁷⁴. Актуальность этого аргумента сохраняется и сегодня. В связи с этим очевидным и неоспоримым представляется отнесение к такого рода законодательным актам действующего КоАП РФ, а до него в период с 1984 по 2001 г. — КоАП РСФСР.

Что же касается статуса производства по делам об административных правонарушениях, то его следует считать давно уже ставшим традиционным и вполне самостоятельным осо-

⁷² Лория В.А. Конституция СССР и актуальные вопросы кодификации советского административно-процессуального права. Тбилиси, 1979. С. 28.

⁷³ Там же. С. 6.

⁷⁴ См.: Управленческие процедуры. С. 26.

3. Понятие административной ответственности. Административно-деликтное право

бым институтом в рамках процессуальной части предметно единой подотрасли административно-деликтного права.

То же относится и к исполнительному производству в административно-деликтной сфере отношений. При этом вычленение производства по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях из общего комплекса исполнительных процедур и включение его в структуру подотрасли административно-деликтного права представляется в данном случае вполне правомерным. Обусловлено это тем, что, в отличие от теории и практики традиционного регулирования уголовно-исполнительной сферы самостоятельным кодексом, применительно к исполнительным процедурам в административно-деликтной сфере законодатель пошел по пути дифференцированной регламентации этого административно-правового института: как в Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁷⁵ (который, как известно, регламентирует условия и общий порядок исполнения судебных актов и актов иных уполномоченных органов и должностных лиц), так и в разд. V КоАП РФ, регламентирующем порядок, особенности и конкретных субъектов исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в отношении отдельных видов административных наказаний.

Напомним здесь, что возникновение названных процессуальных институтов административно-деликтного права (а именно производства по делам об административных правонарушениях и производства по исполнению решений о наказаниях за административные деликты) изначально было предметно обусловлено необходимостью регулирования процедурных отношений именно в связи с совершением административных правонарушений.

⁷⁵ См.: СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

На этом основании большинство как советских, так и современных теоретиков административного права признавали и признают нецелесообразность и объективную невозможность общей кодификации административно-процессуальных норм. Единственная возможность их систематизации — это кодификация административно-процессуальных норм по отдельным правовым институтам и подотраслям совместно с соответствующими им по предмету регулирования профильными материальными нормами. Только такой подход позволит учитывать особенности определенных групп общественных отношений и применять наиболее целесообразные методы их правового регулирования⁷⁶.

Спорной и явно преждевременной, на наш взгляд, является и достаточно широко представленная в научной литературе позиция о необходимости скорейшей отдельной кодификации материальных и процессуальных норм в административно-деликтной сфере (по примеру уголовно-правовой и гражданско-правовой сфер). Обосновывается такой подход к законодательному регулированию административной ответственности прежде всего самостоятельным институциональным статусом административно-деликтного процесса⁷⁷.

⁷⁶ Подробнее о научном обосновании этой позиции см., напр.: *Петров Г.И.* Задачи кодификации советского административного права // Сов. гос-во и право. 1958. № 6. С. 21–30; *Якуба О.М.* Проблемы кодификации административного законодательства союзных республик // Правоведение. 1960. № 1. С. 172–177; *Лунев А.Е.* Административная ответственность за правонарушения. М., 1961; *Хангельдыев Б.Б.* О кодификации советского административного права // Сов. гос-во и право. 1964. № 12. С. 38–47; *Салищева Н.Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 131–138; *Росинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Указ. соч. С. 705–706; *Бахрах Д.Н.* Административное право России. С. 303 и др.

⁷⁷ См.: *Чекалина О.В.* Административно-юрисдикционный процесс: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Комлев С.В.* Административно-юрисдикционный процесс: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 и др.

3. Понятие административной ответственности. Административно-деликтное право

Наиболее авторитетным сторонником концепции раздельной кодификации в двух самостоятельных кодексах «административно-деликтного права» (как комплекса только материальных норм об административной ответственности) и «административно-деликтного процесса» является проф. А.П. Шергин⁷⁸, по мнению которого «в действующем КоАП РФ законодатель предпочел смешанный вариант кодификации материальных и процессуальных норм об административной ответственности... Такая нормативная “экономия” не лучшим образом отразилась на полноте и качестве регламентации процессуальной деятельности субъектов административной юрисдикции... КоАП РФ не создал эффективного механизма защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, вовлеченных в орбиту административно-юрисдикционного процесса»⁷⁹.

Однако можно ли причины названных уважаемым ученым проблем сводить лишь к недостаткам действующего единого КоАП РФ? Любой кодекс прежде всего есть лишь кодифицированная форма подачи и внутреннего структурирования соответствующего юридического содержания, будь то материальные или процессуальные нормы той или иной отрасли или подотрасли права.

В обоснование необходимости раздельной кодификации материальных и процессуальных норм в сфере административно-деликтного регулирования проф. А.П. Шергин приводит два классических примера раздельной нормативной ор-

⁷⁸ См., напр.: Шергин А.П. Системный подход к кодификации административно-деликтного законодательства: Теория и практика административного права и процесса: материалы III Всерос. науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 2008. С. 42–48; *Его же*. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности // Адм. право и процесс. 2010. № 3. С. 2–9.

⁷⁹ Шергин А.П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности... С. 4.

ганизации уголовного и гражданского законодательства на материальное и процессуальное, ссылаясь на характерную в целом для всех видов юридической ответственности «системность деликтного законодательства». При этом в той же работе справедливо констатируется, что в законодательной практике исторически сложилось равноправное существование как смешанной, так и отдельной форм кодификации материальных и процессуальных норм в разных отраслях законодательства (например, бюджетного, налогового, таможенного, трудового)⁸⁰.

Еще более дискуссионным является аргумент, что законодательное обособление административно-деликтных процессуальных норм в отдельный кодекс исключит многочисленные нарушения на практике юрисдикционными субъектами процессуальных требований действующих норм разд. IV КоАП РФ. Как нам представляется, только в результате формального обособления процессуальной части КоАП РФ в самостоятельный кодекс уровень правосознания и уважения к этим нормам у правоприменителей в одночасье не повысится. Начинать здесь необходимо не с разделения КоАП РФ на два кодекса, а с привития многочисленным субъектам административной юрисдикции уважения к законодательным требованиям административно-деликтного процесса, как это традиционно наблюдается со стороны практикующих юристов в отношении гражданско-процессуальных и уголовно-процессуальных норм. Иначе говоря, речь идет об изменении отношения к этим нормам мировых судей и полномочных должностных лиц исполнительной власти, повышении качества их профессиональных правовых знаний, уровня правовой культуры и внедрении в сознание обязанности уважать и исполнять любой закон.

⁸⁰ Шергин А.П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности... С. 4.

3. Понятие административной ответственности. Административно-деликтное право

В связи с изложенными выше аргументами нам представляется очевидным, что достаточных оснований для отдельной кодификации материальных и процессуальных административно-деликтных норм и соответственно реализации предложений о дроблении на самостоятельные кодексы материального административно-деликтного права и административно-деликтного процесса в настоящее время не имеется.

Таким образом, административно-деликтный процесс, будучи самостоятельным особым видом административного процесса, является неотъемлемой и важной составной процессуальной частью подотрасли административно-деликтного права, которая на общей предметной основе объединяет комплекс материальных и процессуальных норм следующих профильных административно-правовых институтов:

- административных правонарушений (деликтов) и их субъектов;
- мер административной ответственности (административных наказаний);
- субъектов административной юрисдикции;
- производства по делам об административных правонарушениях;
- исполнения решений по делам об административных правонарушениях⁸¹.

Наличие тесной предметной взаимосвязи материальных и процессуальных норм подотрасли административно-деликтного права подтверждается и более чем 30-летней практикой их единого кодифицированного оформления в кодексах РСФСР и РФ об административных правонарушениях, что также доказывает (в дополнение к приведенным выше аргументам авторов и подходам общей теории юридической

⁸¹ Подробнее о понятии и содержании административно-деликтного права см.: *Кирин А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 109–181.

ответственности) отсутствие оснований для дискуссий о современном понимании термина «административная ответственность». Это самостоятельный вид публично-правовой ответственности, имеющий в современной российской действительности свою сложившуюся теоретическую основу в виде науки административно-деликтного права как подотрасли административного права, а также собственную кодифицированную подотрасль административного законодательства в виде действующего КоАП РФ 2001 г.

Реформа административной ответственности в России [Текст] :
Р45 кол. моногр. / А. В. Кирин, В. Н. Плигин, А. Г. Агишева и др. ; Нац.
исслед. ун-т «Высшая школа экономики» ; под общ. ред. А. В. Ки-
рина, В. Н. Плигина. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики,
2018. — 477, [3] с. — 600 экз. — ISBN 978-5-7598-1775-8 (в пер.). —
ISBN 978-5-7598-1833-5 (e-book).

В монографии авторами, имеющими многолетний законотвор-
ческий, экспертный и научный опыт работы, проанализированы
основные проблемы практики применения и изменения норм Ко-
декса Российской Федерации об административных правонару-
шениях 2001 г. Обоснована необходимость новой кодификации
административно-деликтного законодательства и предложена ее
авторская концепция.

Исследован генезис института маловажных проступков в рос-
сийском праве и законодательстве XIX–XX вв. и дано современ-
ное определение понятий административной ответственности и
административно-деликтного права. Рассмотрены дискуссионные
аспекты соотношения административной и уголовной ответвен-
ности и существующие модели законодательного регулирования
публично-правовой ответственности в зарубежных странах. Обос-
нованы важнейшие направления реформирования системы зако-
нодательства об административных правонарушениях в РФ и субъ-
ектах Федерации.

Для практикующих юристов, парламентариев, должностных
лиц федеральных и региональных органов исполнительной власти,
студентов, аспирантов и преподавателей государственно-правовой
специализации юридических вузов.

УДК 342.9
ББК 67.401

Administrative Liability Reform in Russia [Text] / Nat. Research Univ. Higher School of Economics ; editors in chief Anatoly V. Kirin, Vladimir N. Pligin. — Moscow : HSE Publ. House, 2018. — 477, [3] p. — 600 copies. — ISBN 978-5-7598-1775-8 (hardcover). — ISBN 978-5-7598-1833-5 (e-book).

In this monograph, the authors, who have many years of law-making, expert and academic experience, analyse the main issues of the practice of applying and amending the norms of the Administrative Offences Code of the Russian Federation (adopted in 2001) and the new version of it, for the purposes of implementing the third codification of administrative and tort law.

The most important areas of the reform of the system of the legislation concerning administrative offences of the Russian Federation and its constituent entities are substantiated. A theoretical justification is put forward of concepts of administrative liability and administrative and tort law. Contentious aspects of the relationship between administrative liability and criminal liability are considered, as are the existing models of the legislative regulation of public liability in foreign countries, while the genesis of the institution of minor crimes in the Russian law and legislation of the 19th and 20th centuries is also examined. The nature of existing models for the legal regulation of administrative liability in foreign countries is set out.

The monograph is intended for practising lawyers, parliamentarians, officials in federal and local government agencies, undergraduate and graduate students as well as professors of state law in law schools.

Научное издание

**РЕФОРМА
АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ
В РОССИИ**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *О.А. Шестопалова*

Художник *В.П. Коршунов*

Компьютерная верстка и графика: *О.А. Быстрова*

Корректор *О.А. Шестопалова*

Подписано в печать 09.11.2018. Формат 60×88¹/₁₆
Гарнитура PT Serif. Усл. печ. л. 29,1. Уч.-изд. л. 21,2
Тираж 600 экз. Изд. № 2193

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: +7 (495) 772-95-90, доб. 15285