

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.2/2841>

**КОНЦЕПЦИЯ НОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
И «СУДЬБА» АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА:
ДВА НОВЕЙШИХ ВОПРОСА В СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ**

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 21 мая 2020 г.

Аннотация: *исследуются теоретико-прикладные вопросы реализации Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, опубликованной в 2019 г. В центр внимания ставится проблема выявления необходимости, своевременности, обоснованности и полезности для юридической практики новейшей реформы законодательства об административной ответственности. Рассматривается вопрос о признании административно-деликтного права крупной самостоятельной отраслевой сферой административного правового регулирования и полноценно действующей системой законодательства, регламентирующего порядок применения административной ответственности и иных мер административного принуждения.*

Ключевые слова: *административная ответственность, законодательство об административных правонарушениях, Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, административно-деликтное право.*

Abstract: *examined the theoretical applied issues of the realisation of the Concept of the new Code of the Russian Federation of administrative offenses, published in 2019. The focus is on the problem of identifying the need, timeliness, justification and usefulness for legal practice of the latest reform of the legislation about administrative responsibility. Considered the issue of recognizing administrative-tort law as a large independent sectoral sphere of administrative legal regulation and a fully functioning system of legislation regulating the order of administrative responsibility and other administrative coercion measures is considered.*

Key words: *administrative responsibility, legislation about administrative offenses, the Concept of the new Code of the Russian Federation about administrative offenses, administrative-tort law.*

Сразу же нужно сделать оговорку, что автор статьи не поддерживает ни Концепцию нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – Концепция), ни идею об отсутствии

¹ См.: Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (<http://static.government.ru> состояние на 10.06.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326534/

в системе российского права *административно-деликтного права*. Для острого и требовательного взгляда на эти тематики очевидно, что роднит данные инициативы известная поспешность (а в определенной мере и непонятная стремительность) их зарождения и появления, противоречивость приводимых доводов и сомнительность в полезности и реализации на практике. Сам по себе данный вопрос весьма проблематичен и спорен, что дает основания для новейшей дискуссии. Поэтому, несомненно, можно позитивно отнестись к идее профессора А. А. Гришкoвца² о целесообразности обсуждения проблем административно-деликтных отношений, новых взглядах и подходах к пониманию самого административно-деликтного права и поиску его местонахождения в системе современного административного права. Другими словами, данная модернизация направлена и на само административное право, на приведение *административно-деликтного права* в иные юридические параметры. Как легко предположить, законодательство об административных правонарушениях постоянно будет привлекать внимание теоретиков права лишь на основе того факта, что применение административной ответственности часто бывает противоречивым, вызывает множество споров и желания внести изменения (порой кардинальные и глубоко обоснованные) в действующее административно-деликтное законодательство. Кодекс об административных правонарушениях всегда будет иметь свои «парадоксы»³ и, таким образом, привлекать внимание ученых и законодателей внести в него дополнения и даже обновить новой редакцией. Здесь полезно обратиться к суждению выдающего ученого-административиста В. Д. Сорокина, писавшего сразу после вступления в силу КоАП РФ, что он «входит в группу фундаментальных законов Российской Федерации – систематизированных нормативных юридических актов долгосрочного действия, регулирующих на федеральном уровне обширные сферы государственной жизни»⁴, и именно на этой основе являются обоснованными самые жесткие требования к «максимальной четкости» в установлении «идеологии»⁵ административной ответственности. Вот и возникает главный вопрос: содержат ли предлагаемые новеллы законодательства об административных правонарушениях какую-либо «идеологию» административно-деликтного законодательства, регламентирующего порядок применения административной ответственности?

Но сначала нужно вспомнить, что первая попытка реформирования КоАП РФ после его принятия в 2001 г. была предпринята в 2014–2015 гг. Данную концепцию заметили, обсуждали, в какой-то мере она была под-

² См.: Гришковец А. А. К вопросу о так называемом «административно-деликтном праве» // Вестник ВИПК МВД России. 2020. № 1 (53). С. 54–61.

³ См.: Сорокин В. Д. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 4–11.

⁴ Там же. С. 4.

⁵ См.: Там же.

держана политиками и учеными⁶. Как очень положительные и полезные обсуждались и оценивались предлагаемые к включению в новый Кодекс РФ об административной ответственности (КАО РФ) отдельные новеллы, касающиеся материальной и процессуальной частей указанного кодифицированного закона; однако уже тогда (на первом опыте модернизации законодательства об административных правонарушениях) был сделан вывод, что не удалась попытка создать «принципиально новую структуру» Особенной части КАО РФ⁷. Ю. П. Соловей также предлагал вместо КоАП РФ разработать закон под названием Кодекс Российской Федерации об административной ответственности (КоАО РФ)⁸. Хотя подобные предложения поступали и ранее⁹. Еще в 2014 г. ученые высказывали сомнения о целесообразности разделения единого КоАП РФ на материальную и процессуальную части¹⁰. В настоящее время обсуждаются отдельные вопросы глобальной проблемы реформирования КоАП РФ¹¹. Кстати, новейшая реформа административно-деликтного законодательства (2019–2020 гг.) ничего принципиально нового в данную структуру Особенной части КоАП РФ не привнесла. Таким образом, поддерживая «точечные»

⁶ См.: *Соловей Ю. П.* Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 56–63 ; *Степаненко Ю. В.* Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть) : очередной «холостой выстрел» или все-таки в цель? // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 15–20 ; *Аврутин Ю. Е.* «Законотворческий зуд» и «доктринальная неопределенность» : что больше вредит модернизации административного и административно-процессуального законодательства? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) (20 марта 2015 г.) : в 3 ч. / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. СПб., 2015. Ч. 1. С. 11–26 ; *Денисенко В. В.* Третья кодификация административно-деликтного законодательства : время дискуссий, ожидания, разочарований и надежд // Там же. С. 40–47.

⁷ См.: *Решетник Ю. Ф.* К вопросу о проекте Кодекса Российской Федерации об административной ответственности // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 43.

⁸ См.: *Соловей Ю. П.* Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании. С. 56–63.

⁹ Профессор Ю. М. Козлов отмечал большую привлекательность и обоснованность термина «административная ответственность» применительно к КоАП РФ. Об этом см.: *Салищева Н. Г.* К 90-летию со дня рождения Ю.М. Козлова // Административное право и процесс. 2015. № 9. С. 6–7.

¹⁰ См.: *Студеникина М. С.* Кодификация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях : история, современность, перспективы развития // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 39–44.

¹¹ См.: *Бабкин И. С.* Проблемы классификации административных правонарушений в свете реформирования административного законодательства // Административное право и процесс. 2020. № 4. С. 72–75.

положения и изменения законодательства, ученые основательно критиковали подготовленный проект КАО РФ, начиная с самой аргументации необходимости проведения модернизации законодательства: «в действующем КоАП РФ якобы исчерпан заложенный в него первоначально позитивный потенциал»; несоответствие КоАП РФ конституционно-правовым требованиям, которые предъявляются к административной ответственности. По понятным причинам вызывает нашу симпатию главный вывод Ю. Ф. Решетника о том, что «даже поверхностное ознакомление с предлагаемым проектом Кодекса показывает, что многие предложения рабочей группы ошибочны и их обоснование вызывает серьезные сомнения»¹². В обобщенном виде можно сослаться на Резолюцию VIII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административной ответственности» (г. Омск, 29 мая 2015 г.), в которой фактически содержался призыв «бойкотировать» разработанный проект КоАП РФ (Общая часть)¹³.

Весной 2019 г. юридическому сообществу была предложена идея обновленной модернизации, а именно обнародована *Концепция реформирования законодательства об административных правонарушениях*. Следовательно, предпринята попытка реформы законодательства об административных правонарушениях и административной ответственности. Чрезвычайно стремительное обсуждение разработанной Концепции реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях (апрель – май 2019 г.) завершилось в июне 2019 г. обнародованием *Концепции нового КоАП*.

Если глубоко проанализировать обе Концепции, то, с нашей точки зрения, содержащийся в них материал больше выглядит как изложение отдельных проблемных тем законодательного регулирования отношений в области административных правонарушений и некоторых сложных вопросов правоприменительной практики, создаваемой судами, государственными органами и должностными лицами, применяющими административные наказания за совершаемые физическими и юридическими лицами административные правонарушения. Включенные в Концепцию положения не содержат убедительных обоснований и аргументаций, позволяющих говорить о необходимости глобального реформирования этой сферы законодательства в настоящее время.

Сразу же после недолгого обсуждения и стремительного обнародования указанной законодательной реформы стали высказываться различные точки зрения как по существу проблемы, так и по причинам, которые могли быть положены в основу модернизации законодательства об административных правонарушениях. В самом начале дискуссии высказывались фрагментарные суждения по данной инициативе, а уже к середине – концу 2019 г. стали формулироваться более объемные аргументации

¹² Решетник Ю. Ф. К вопросу о проекте Кодекса Российской Федерации об административной ответственности. С. 42.

¹³ См.: Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 4–7.

и довольно цельные оценочные суждения. Инициаторы реформы административно-деликтного права также попытались улучшить свои обоснования необходимости ее проведения в очень сжатые сроки. Словом, как и следовало ожидать, сформировались разные подходы к предлагаемой Концепции и противоположные оценки как самой идеи, так и плана ее содержательного воплощения. В стране состоялись научные форумы, посвященные данным проблемам¹⁴.

В самом начале текста Концепции (почему-то со ссылкой на ст. 2 Конституции РФ) указывалось на необходимость наличия в стране эффективного законодательства об административных правонарушениях, которое гарантировало бы «выявление, предупреждение и профилактику противоправных деяний» (?!). Здесь нужно заметить, что речь не идет об эффективности применения законодательства об административной ответственности; отмечаются лишь профилактические характеристики и повышенная значимость данной области российского законодательства. В качестве главной аргументации был сформирован тезис о том, что «по прошествии 17 лет со дня вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях назрела объективная необходимость научного осмысления и анализа сложившейся за эти годы практики его применения, а также критической оценки эффективности его норм с учетом внесенных многочисленных изменений, конституционных требований». Итак, по мнению авторов реформы, 17-летний опыт применения КоАП РФ дает основания для теоретических дискуссий по многим правоприменительным тематикам. С этим вряд ли нужно спорить; кстати, они (эти дискуссии и осмысления) в огромном количестве и состоялись. Но вот дальше совсем непонятно: как можно критически оценить эффективность норм административно-деликтного права с учетом «конституционных требований», которых, как известно, применительно к законодательству об административных правонарушениях вообще в Конституции РФ и не существует. Таким образом, авторы реформы законодательства об административных правонарушениях, не нашедшие внятных аргументаций для настоящей модернизации законодательства, должны были просто сообщить общественности: мы предлагаем принять новый КоАП, так как (1) он действует в стране 17 лет и (2) в его текст внесено множество изменений и дополнений. То есть наступает «нормативный» срок замены устаревшего законодательства об административных правонарушениях на принципиально новое, кардинально отличающееся от ныне действующего, содержащего инновационные достижения и находящегося в тренде стратегии поэтапной замены в России крупнейших кодексов (?!).

Все остальные содержащиеся в Концепции аргументы модернизации административно-деликтного права, с нашей точки зрения, останутся «вечными» и постоянно сопутствующими совершенствованию всякой

¹⁴ Например, материалы одной из таких конференций см.: Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16, № 4.

более-менее крупной сферы законодательства и, следовательно, могут приниматься во внимание новыми реформаторами законодательства об административных правонарушениях уже *на следующий день* после вступления в силу *двух разработанных и обнародованных новых кодексов (материального и процессуального)* об административных правонарушениях. Вот эти обоснования:

1. «Статистика внесенных в КоАП изменений», которая по мнению авторов Концепции, негативно сказывается на действии законодательства об административных правонарушениях; однако легко прогнозируемо, что статистика и далее (даже после ее «обнуления» в связи с принятием нового КоАП) будет стремительно нарастать, исходя из внутренних и внешних причин законодательных нововведений; как объяснить статистикой (гигантским количеством нововведений в КоАП) какие-то изъяны, неясности и противоречия закона и при этом прийти к выводу о его срочной замене?

2. «Несистемность» вносимых в КоАП изменений и дополнений; с нашей точки зрения, именно она и будет продолжаться и прирастать, тем более, усугубляясь несистемностью предлагаемого в будущем законодательства об административных правонарушениях; да, и существует ли правильный ответ на вопрос: в чем заключается «несистемность законодательства»? Подмечено, что часто, когда профессор в дискуссии с аудиторией не может по каким-то причинам внятно, открыто и полноценно ответить на вопрос, то позволяет себе использовать «беспроблемный» и непроверяемый вариант ответа с указанием на «несистемность» действующего законодательства. Данный вопрос о «несистемности законодательства» напрямую взаимосвязан с *системными проблемами* самого *правового регулирования* той или иной сферы общественных отношений. Легко предположить, что именно системные проблемы законодательства об административных правонарушениях теоретически могли бы стать причиной и одновременно основой для его новейшего реформирования. Следовательно, решающей аргументацией в деле создания любой новой концепции реформирования правового регулирования должна стать *накопившаяся* (за долгие годы), признаваемая юристами-практиками и экспертным сообществом *фундаментальная системность* самой проблемы правовой регламентации и ее предмета. В науке сложились весьма авторитетные мнения относительно характеристики именно системных проблем правового регулирования, которые действительно могут воздействовать на законодателя с целью развития инициативы по разработке новых кодификаций. К числу подобных системных проблем В. Д. Зорькин относит: «нестабильность законодательства», логично приводящая к подрыву «ключевого принципа правовой определенности»; «отступление от принципа юридического равенства»; избыточность (чрезмерность) федерального правового регулирования отношений по предметам совместного ведения, приводящая к нарушениям «правового баланса в сфере федеративных отношений»; «тенденция к чрезмерному увлечению запретами, которые ... нарушают принцип соразмерности вины и ответствен-

ности»; «слишком высокие административные штрафы»; установление «слишком болезненно задевающих людей» новых юридических порядков и правил, которые направлены на ограничение их прав; «дефекты законодательной техники»¹⁵. Выделенные В. Д. Зорькиным признаки системности проблемы правового регулирования, с нашей точки зрения, вполне можно анализировать применительно к вопросу о проведении новой кодификации законодательства об административных правонарушениях. Именно указанные обстоятельства, во-первых, и не предоставляют возможность для стремительного обновления административно-деликтного законодательства, ибо не обнаружены и не доказаны системные проблемы данного вида правового регулирования. Во-вторых, неясность и неконкретность конституционно-правовых норм относительно принадлежности законодательства об административных правонарушениях, а также отсутствие понимания главнейших задач при его кодификации непременно приводит к сосредоточению «в руках федерального центра всей полноты законодательной власти по предметам совместного ведения»¹⁶, к которым и относится *законодательство об административных правонарушениях*. Простое же ознакомление с предлагаемыми новыми кодексами об административной ответственности позволяет установить, что в процессе реформы КоАП так и не наступило разумного ослабления административных санкций, однако отчетливо видна выраженная тенденция по усилению административной ответственности. Начиная с 2007 г. исследователи отмечают *ужесточение* законодателем административной ответственности¹⁷. Вопросы соблюдения *принципа правовой определенности* и создания новых механизмов законотворческой техники¹⁸ при совершенствовании законодательства об административных правонарушениях составляют предмет современной научной дискуссии. При этом одни авторы, разделяющие идею создания нового КоАП РФ, возлагают на последний большие надежды по позитивному развитию регионального законодательства об административных правонарушениях¹⁹; другие –

¹⁵ Зорькин В. Д. Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 3(45). С. 1–3.

¹⁶ Там же. С. 2.

¹⁷ См.: Тарибо Е. В. Конституционная проверка законодательства об административных правонарушениях : актуальные проблемы // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 5(41). С. 32.

¹⁸ См.: Руева Е. О. Актуальные проблемы нормотворческой юридической техники на примере КоАП РФ // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 20–24.

¹⁹ См.: Руденко А. В. Соблюдение правовой определенности в законодательстве субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в решениях Верховного Суда Российской Федерации // Lex Russica. 2018. № 6. С. 80. См. также: Пресняков М. В. Пределы правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации : допустимость конструирования составов юридической ответственности на региональном уровне // Законодательство. 2015. № 1.

отмечая значительные недостатки «механизма административной ответственности» и выделяя «исключительную конституционную значимость принципов соразмерности и индивидуализации наказания – приходят к выводу о «системных проблемах законодательства об административных правонарушениях»²⁰.

3. «Нарушение единства правового регулирования сходных по своему содержанию общественных отношений»; здесь вообще простор для каждодневных повторов с целью отстаивания теоретических предпочтений или избирательности в толковании нормы закона, ибо проследить и гарантировать «единство» законодательного регулирования отношений в области применения административного принуждения, связанного с совершенным административным правонарушением, – чрезвычайно трудная задача для законодателя.

4. «Неурегулированность ряда ключевых для сферы административной ответственности общественных отношений»; зафиксировав в Концепции данный аргумент, авторы реформы, к сожалению, не демонстрируют все эти «ключевые» общественные отношения.

5. Постоянная конкретизация и уточнение юридических составов административных правонарушений, содержащихся в Особенной части КоАП, из-за «продолжающегося процесса развития» (?! – так написано в Концепции) «современной системы федерального законодательства в различных областях (природопользование и экология, транспорт и связь, образование и здравоохранение, поддержка конкуренции и рынок ценных бумаг, рынок труда и миграция, жилищная и коммунальная сфера, дорожное движение и т.д.)»; после прочтения сразу же возникает вопрос: пойдет ли российский законодатель на то, чтобы дать обещание после принятия нового КоАП не развивать законодательство о природопользовании, транспорте, связи, образовании, здравоохранении? Вряд ли! Такого и представить невозможно. Эти «продолжающиеся процессы» будут «развиваться» и далее, не взирая на качество и завершенность законодательства об административных правонарушениях.

6. Если правильно понимать авторов Концепции, идеология административной реформы начала 2000-х гг. оказывает влияние и на современное законодательство об административных правонарушениях, ибо «поэтапная реализация административной реформы» воздействует на систему и компетенцию федеральных органов исполнительной власти, «что приводит к необходимости постоянного уточнения и корректировки полномочий отдельных органов в лице их должностных лиц по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях»; здесь комментарии излишни: реорганизация, ликвидация, учреждение новых федеральных органов исполнительной власти – деятельность да-

С. 34–38 ; Филант К. Г., Хазанов С. Д. К проблеме конституционной легитимности регионального законодательства об административных правонарушениях // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 19–22.

²⁰ См.: Тарибо Е. В. Указ. соч. С. 38.

лекая от сферы законодательства об административных правонарушениях; конечно, когда идет речь о *подведомственности* этих органов и их должностных лиц, например по рассмотрению дел об административных правонарушениях, то законодатель просто вынужден учитывать системно-структурные изменения законодательства о федеральных органах исполнительной власти и вносить некоторые изменения в соответствующие статьи КоАП. Однако повторим, административная реформа в чистом виде не влияет на законодательство об административных правонарушениях; как говорят в таких случаях, это лишь «системные корректировки» действующего административно-деликтного права.

Указанные причины реформирования законодательства об административных правонарушениях, по мнению авторов Концепции, могут быть положены в основу пересмотра его норм, а в качестве желаемого итога такой модернизации – ожидаемая *стабильность* «нового правового регулирования отношений в сфере административной ответственности». Что касается «стабильности», то что под ней понимать? *Неизменность* законодательства на протяжении обозримого периода времени? Или *правильное применение* законодательства? Может быть, наличие известных *процессуальных правил* и порядков применения административных наказаний? Наконец, установление в законе каких-то новых принципов законодательства об административных правонарушениях, значительно повышающих юридическое качество правоприменения?

Стабильность правового регулирования – важнейшая и сложнейшая в теории права тема; стабильность в известных формах и пределах существует всегда; просто сегодня законодательство об административных правонарушениях стабильно по-своему, с учетом нынешних стандартов правового регулирования; а завтра стабильность станет другой, если изменится само законодательство, устанавливающее новый порядок привлечения лица к административной ответственности. Да и будут ли в новом КоАП (или двух Кодексах об административной ответственности) установлены новые порядки, кардинально обновляющие существующие и значительно улучшающие *административно-деликтную процессуальную форму*?

В сущности, мы рассмотрели практически все содержащиеся во введении Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях причины реформы данной сферы законодательства.

Критикуя подготовленную Концепцию, а вслед за ней и сами кодексы об административной ответственности, построенные фактически вне всякой зависимости от провозглашенных в ней аргументов и главных направлений, можно сделать вывод, что создание проекта новых кодексов осуществлялось уже по своим правилам и направлениям, необходимость существования которых возникла уже на различных этапах формулирования материальных и процессуальных норм законодательства об административной ответственности.

Вряд ли нужно отстаивать мнение, что КоАП РФ в нынешней редакции «безгрешен» и лишен недостатков. Как и всякий кодифицированный акт, он подвержен изменениям и новеллированию; его нормы постоянно совершенствуются, основываясь на общих тенденциях развития российского законодательства. И этот процесс вряд ли можно остановить; юридическая «консервация» самих составов административных правонарушений невозможна по причине постоянного поиска законодателем новых конструкций и адекватных изменяющимся условиям процессуальных порядков. С глубоким пониманием можно относиться к суждениям ученых, поддерживающих реформирование КоАП РФ²¹. В сущности, на весьма глубоком теоретическом уровне, с учетом выявленных в порядке в том числе судебного правоприменения проблем законодательства об административных правонарушениях о реформировании административно-деликтного права речь идет уже давно. Исследователи постоянно говорят о противоположных оценках, неоднозначных интерпретациях и толкованиях как конкретных нормативных положений КоАП РФ, так и самой кодификации законодательства об административных правонарушениях в целом; по-разному определяют само предназначение административной ответственности и ее взаимосвязь с уголовной ответственностью²².

С нашей точки зрения, нет заслуживающих внимания аргументов, позволяющих *именно сейчас* модернизировать законодательство об административных правонарушениях. Можно поставить вопрос: наступит ли когда-нибудь у нас время, когда крупнейшие законодательные (в том числе кодифицированные акты) будут приниматься только после надлежащего, всестороннего, весьма объемного обсуждения и детальной экспертной проработки, а не по административному указанию принять закон во что бы то ни стало к конкретной дате? Если эти желания по той или иной причине не выполняются и цели не достигаются, то это автоматически отмечается как недостатки администрирования законодательного процесса, а авторы законопроекта выстраиваются в ряд неумелых и неэффективных реформаторов? Возможно ли это вообще, если уж заявлено о том, что нынешний КоАП не выполняет каких-то там современных задач. Но самое главное из всех непонятных реальностей: почему ученые и все экспертное сообщество тут же подхватывают политическую идею и в ее поддержке стараются опередить даже самих инициаторов реформирования? Как это можно объяснить?

²¹ См.: Степаненко Ю. В. О трех вариантах обновления административно-деликтного законодательства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной 70-летию доктора юрид. наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича : в 3 ч. СПб., 2017. Ч. 2. С. 15–21.

²² См.: Князев С. Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 16.

В научной литературе появились отклики на высказанным нами суждения о Концепции и необходимости ее реализации в настоящее время. Мы исходим из принципа, что стабильное (как и желают авторы Концепции), эффективное, непротиворечивое законодательство об административных правонарушениях может масштабно модернизироваться в течение достаточно продолжительного времени. Здесь целесообразно вначале воспроизвести уже высказанные нами суждения²³, которые привлекли внимание коллег-оппонентов и стали оцениваться ими в качестве «несостоятельных» формальных доводов²⁴.

Учитывая правительственный характер планируемой реформы, требуется спланировать разработку новой Концепции лишь после системного, детального, глубокого и всестороннего анализа не только недостатков и противоречий действующего законодательства, но и реальных причин его модернизации. Сформулированные в Концепции предложения о реформе выглядят основательно не подготовленными, фрагментарными и несистемными, позволяющими предположить, что после их реализации проблем в сфере административной деликтологии станет значительно больше. Сегодня данную идею можно назвать преждевременной реформой административно-деликтного права. Нарушаемая стабильность в этой (весьма важной) сфере правоприменения способна привести в практику крупные дополнительные проблемы, неясности и противоречия.

К разработке нового КоАП РФ следует подходить с очень весомыми аргументами в пользу необходимости такой реформы, выдвигая при этом глобальные причины (предпосылки, условия) современного реформирования законодательства об административных правонарушениях.

Здесь следует поставить несколько вопросов: 1) можно ли сегодня обосновать, поддержать и развить идею о недостаточности и противоречивости законодательства об административных правонарушениях и, следовательно, о необходимости очень быстрого обновления системы правового регулирования отношений в этой области? 2) противодействует (мешает) ли современная система законодательства об административных правонарушениях надлежащему правоприменению (как административными органами, так и судами)? 3) стал ли ныне действующий КоАП РФ действительно сложным и противоречивым законом, создающим значительные препятствия для надлежащего правоприменения в области административной деликтологии?

²³ См.: Реформа КоАП : каким быть новому кодексу // Закон. 2019. № 7. С. 21–23 (автор – Ю.Н. Стариков). Именно в данном достаточно кратком материале были сформулированы положения, позволяющие хоть как-то засомневаться в правильности, аргументированности и самой целесообразности создания нового КоАП РФ. Спустя год после публикации мнение автора о поспешности данной модернизации КоАП РФ еще более укрепились.

²⁴ См.: Соловей Ю. П. Еще раз о необходимости реформы законодательства об административной ответственности // Сибирское юрид. обозрение. 2019. Т. 16, № 4. С. 442–453.

В настоящее время можно утверждать, что действующее законодательство об административных правонарушениях вряд ли утратило способность полноценно и надлежащим образом регламентировать сферу административно-деликтных правоотношений, т.е. именно здесь сегодня не нужен «регуляторный аврал» (стремительно осуществляемое законоотвочество, приводящее к появлению нового кодекса). КоАП РФ и сейчас можно считать эффективным законом. В нем нет такого множества противоречий, пробелов или неясностей, которые давали бы основания для разработки нового КоАП РФ. На наш взгляд, на этом этапе целесообразны крупные научные дискуссии относительно необходимости и неизбежности принятия нового КоАП РФ. А пока можно отдать предпочтение построению концептов, разработке проектов законов, не влекущих замену всего законодательства об административных правонарушениях, а в силу необходимости и в связи с принятием многочисленных федеральных законов, обновляющих лишь принципиально значимые области данной сферы. Такая глобальная проблема, как принятие нового КоАП РФ, требует значительного времени для обсуждения и принятия итогового решения.

Каковы же основные причины реформы КоАП РФ, которые нашли отражение в Концепции?

Во-первых, множество внесенных изменений в текст КоАП РФ. С этим спорить, конечно, невозможно. Однако тут же возникает вопрос: если будет принят новый КоАП РФ, остановится ли поток еженедельных изменений в его содержание? Можно предположить, что изменения и дополнения будут продолжены, а учитывая, что кодификация будет сопровождаться новыми ошибками, противоречивыми формулировками, сложностями и неясностями, новый КоАП будет постоянно дополняться и изменяться. Ведь специалистам известны общие и специальные условия (причины, факторы) внесения изменений и дополнений в ныне действующий КоАП РФ. Одной из таких причин является принятие множества федеральных законов, требующих в обязательном порядке внесения изменений и дополнений в текст КоАП РФ, или, например, установление специального административного правового режима. Весной 2020 г. появились нормативные правовые акты, направленные на противодействие распространению коронавирусной инфекции. Как прямое следствие последовали изменения и дополнения в КоАП РФ, внесенные Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в соответствии с которыми устанавливается административная ответственность за нарушения законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3 КоАП РФ), которые совершаются в период режима чрезвычайного положения, а также при возникновении угрозы распространения опасного заболевания или проведения ограничительных мероприятий (карантина). Наряду с этим произошло уточнение содержания ст. 20.6.1 КоАП РФ, которая устанавливает административную ответственность за нарушение режима само-

изоляции (за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, где имеется угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации). Ученые и практики в этот период обсуждали проблемы соотношения и согласованного применения норм указанных двух статей КоАП РФ, а Президиум Верховного Суда РФ был вынужден оперативно (21 апреля 2020 г.) рассмотреть и утвердить «Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»²⁵, в котором рассматривались актуальные и сложные вопросы применения законодательства об административных правонарушениях. Тут же следует обратить внимание на вечные проблемы «противоречий» законодательства об административных правонарушениях: когда вводились новые нормы, устанавливающие административное принуждение в период противодействия распространению коронавирусной инфекции, то предметом дискуссий в обществе стала и проблема несоответствия «московского КоАП федеральному»²⁶. Эти примеры нескончаемы и, как легко представить, ожидаемы в будущем.

Во-вторых, в Концепции отмечается, что пришла пора «критической оценки эффективности» действия норм КоАП РФ с учетом внесенных в него изменений и дополнений. Однако сама объемная критическая оценка не дается; просто предполагается, что внесенные в Кодекс «несистемные» изменения ухудшили правовое качество законодательства об административных правонарушениях. Вместе с тем следует понимать, что совершенствование этого законодательства, как правило, происходило как из-за внешних, так и из-за внутренних причин. На протяжении многих лет КоАП РФ реформировался в связи с изменением федерального законодательства и с целью приведения его в соответствие с требованиями современного стандарта административно-деликтного законодательства. Таким образом, в течение последних 18 лет КоАП РФ и сама процессуальная административно-деликтная форма только улучшались (как минимум всё делалось для достижения этой цели); воспринимались лучшие черты современного материального и процессуального административно-деликтного права. И теперь неожиданно (согласно Концепции) именно из-за этих достижений (дополнений, изменений, усовершенствований законодательства об административных правонарушениях) КоАП РФ стал «неэффективным» и заслуживает замены или разделения его на отдельные части?!

В-третьих, необходимость принятия нового КоАП РФ обосновывается «циклическостью» изменения соответствующего законодательства, т. е. реформа аргументируется тем, что просто наступило («пришло») время его замены, так как нынешний КоАП РФ действует уже довольно долго. Однако и здесь возникают вопросы: как доказать неминуемость принятия

²⁵ URL: <https://www.vsrf.ru/files/28856/>

²⁶ URL: <https://news.mail.ru/society/41442755/>

нового кодифицированного акта об административных правонарушениях? Учитывать только сам факт действия КоАП в течение 18 лет? Можно ли вводить в Концепцию реформаторские предложения, базируясь лишь на учете срока действия кодекса? Необходимо основательно доказывать, что именно сегодня появились предпосылки для кардинального обновления и, безусловно, иной, правильной структуризации законодательства об административных правонарушениях.

Наконец, в-четвертых, вначале нужно создать конституционно-правовую основу для законодательства об административных правонарушениях. То есть следует вспомнить неоднократно высказанное нами предложение²⁷ по включению в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ «производства по делам об административных правонарушениях», которое, к сожалению, фактически не обсуждалось коллегами-учеными. Сейчас в Конституции РФ вообще не упоминается законодательство об административных правонарушениях. Указания на то, что административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов явно недостаточно для становления и развития законодательства об административных правонарушениях.

В одной из работ профессора Ю. П. Соловья можно встретить критические суждения по данному вопросу, в сущности, отрицающие саму целесообразность предлагаемого дополнения указанной конституционной правовой нормы. Автор полагает, что «если и дополнять ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, то не просто «производством по делам об административных правонарушениях», а именно *судебным* производством по таким делам»²⁸. Именно такое содержание (и соответствующее толкование) вкладывалось и в наше предложение. Хотя известно, что и специализированный судебный процесс включает в себя различные производства (судопроизводства), например в ГПК РФ – *исковое производство, особое производство*. Нами было уже не раз отмечено²⁹, что данный правовой пробел (как, впрочем, и отсутствие в тексте Конституции терминов «законодательство об административных правонарушениях» и что «судебная власть осуществляется посредством судопроизводства по делам об административных правонарушениях») можно объяснить не иначе, как недоглядом и невнимательностью разработчиков текста проекта Конституции РФ 1993 г.: когда принималась Конституция,

²⁷ См.: Стариков Ю.Н. Необходимы поправки в Конституцию Российской Федерации в связи с развитием административного и административного процессуального права // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2016. № 2. С. 15.

²⁸ Соловей Ю. П. Еще раз о необходимости реформы законодательства об административной ответственности. С. 450.

²⁹ См.: Стариков Ю. Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2019. № 4. С. 21.

нормы о производстве по делам об административных правонарушениях «забыли» включить в ее текст, несмотря на существование в стране в течение многих лет КоАП. Как известно, законодатель не закрепил в КоАП РФ термин «судебное производство по делам об административных правонарушениях»; наименование «судопроизводство по делам об административных правонарушениях», разумеется, стало бы более привлекательным и даже по сути надлежащей юридической формулировкой³⁰. При этом еще раз отметим, что сам факт включения в 2020 г. в упомянутую конституционную правовую норму *арбитражного судопроизводства* позволяет надеяться и на успешную реализацию предложения о дополнении числа форм осуществления судебной власти *судопроизводством по делам об административных правонарушениях*. Здесь же уместно напомнить предложение В. Д. Зорькина о необходимости унификации процессуальных правил рассмотрения всеми российскими судами дел об административных правонарушениях «в условиях строгого соблюдения требования ст. 19, 120, ч. 3 ст. 123 Конституции РФ»³¹.

Нам близка точка зрения С. Д. Князева, заключающаяся в том, что приведение административно-деликтного законодательства в соответствии с конституционными стандартами должно быть основано на «тщательно продуманной модернизации всего комплекса норм об административной ответственности»; при этом С. Д. Князев придерживается мнения о необходимости проведения *системной ревизии* КоАП РФ вместо «перманентной корректировки его отдельных положений», точечной или фрагментарной оптимизации законодательства об административных правонарушениях³².

Теперь к вопросу о существовании административно-деликтного права. Несмотря на появившиеся в литературе сомнения относительно системной организации этой подотрасли административного права, вряд

³⁰ О проблемам судебного и несудебного рассмотрения дел об административных правонарушениях, об общих характеристиках вида судопроизводства, устанавливающего процессуальные правила рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, о сформированной в КоАП РФ процессуальной форме юрисдикционной деятельности см.: *Шишкина О. Е.* Судебное разбирательство по делам об административных правонарушениях: поиск конституционных рамок и стандартов правосудия (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 3(45). С. 19–27; *Ее же.* Административное принуждение и административная ответственность как ограничения конституционных прав личности (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Там же. 2018. № 2(62). С. 29–38.

³¹ *Зорькин В. Д.* Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 3(45). С. 3.

³² См.: *Князев С. Д.* Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 22.

ли стоит сегодня на этом основании отрицать существование *административно-деликтного права* в качестве весьма объемной общности публично-правовых норм, регламентирующих порядок применения *административного принуждения*, в том числе и *административной ответственности*. Отрицание существования административно-деликтного права, по сути, сравнимо с «непризнанием» (как бы ни выглядело такое сравнение странным), например, уголовного права. Да и постановка вопроса конкретно в данном ракурсе все же непродуктивна. Это сравнимо, например, с делящимися на протяжении многих лет дискуссиями о служебном праве или административном процессе. Однако от результатов таких теоретических споров качество отраслевого законодательства и достижение законоотвoрчества в обсуждаемых сферах материального или процессуального права не зависят: как было смоделировано законодательство о государственной и муниципальной службе (публичной службе), так и осталось до настоящего времени – в тех же юридических параметрах и принципах. При этом нельзя не заметить тенденции как дальнейшего его совершенствования, так и укрепления, распространности и признаваемости самого термина «служебное право»³³. Можно привести еще один пример и указать на дискуссию о наименовании будущего федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации», который, как известно, очень долго находится в стадии разработки и обсуждения. Причем авторы, совершенно справедливо основываясь на отсутствующих позитивных результатах нескончаемых на протяжении десятилетий споров относительно терминов «контроль» и «надзор», призывают сузить тему и в окончательном варианте принять закон «О государственном надзоре»³⁴. Далее: как был непонятным с нормативной точки зрения (и, очевидно, оттого по сей день неразделяемым большинством ученых) термин «административный процесс», таким же, в высшей степени противоречивым, данный институт остается и поныне. Однако само законодательство об «административном процессе» развивается, с нашей точки зрения, в правильном направлении: вначале создается законодательство об административном судопроизводстве (КАС РФ), а со временем (надеюсь) будет принят и федеральный закон «Об административных процедурах» (следовательно, приобретет реальное правовое установление еще один вид «административного процесса» – административные процедуры). Действительно, бывает сложно предположить, что со временем какой-то термин будет иметь значение, которым невозможно было его наделить в конкретный исторический период развития законодательства. Напри-

³³ См.: Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право : учебник и практикум для бакалавриата и специалитета. 2-е изд. М., 2019 ; Уманская В. П., Малеванова Ю. В. Государственное управление и государственная служба в современной России. М., 2020.

³⁴ См.: Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления. М., 2019. С. 5–6, 26–35.

мер, еще в 2014 г. ученые по-настоящему удивлялись умозаключениям своих коллег (уже тогда был обнародован проект ныне действующего КАС РФ), что административным процессом можно считать административное судопроизводство, так как, по их мнению, «административное судопроизводство по определению не может быть процессом административным, поскольку осуществляется не органами исполнительной власти, а судом. Это уже процесс судебный, а не административный»³⁵. А сегодня студенты университетов изучают курс судебного административного права (судебного административно-процессуального права)³⁶.

Если вернуться к законодательству об административных правонарушениях (или об административной ответственности) и его «органической» включенности в систему административного законодательства, то, конечно, глубинные размышления об отраслевом характере административно-деликтного права могут поколебать устоявшиеся представления о нем как о «неотъемлемой» части административного права. Здесь обязательно нужно сделать важную оговорку, связанную с пониманием так называемого *позитивного* административного права, которое посредством норм (крупных институтов и подотраслей) административного законодательства обеспечивает как организацию, так и функционирование государственного управления (публичного управления). То есть в основание такой постановки вопроса ставится та часть предмета административного права, которая традиционно обеспечивает правовое регулирование отношений в сфере организации публичного управления, создания системы исполнительных органов государственной власти, формирования государственной службы, осуществления административного нормотворчества и издания индивидуальных административных актов, внедрения в практику публичной администрации административных процедур. Таким образом, зарождаются обоснованные сомнения в сложившемся на протяжении многих десятилетий соотношении общего административного права и административно-деликтного права.

Дискуссия об административно-деликтном праве или вообще становлении (формировании, вычленении, дифференциации и пр.) какой-либо новой отрасли или подотрасли права всегда важны на этапе самого появления и обоснования новой подотрасли или отрасли. То есть тогда, когда идет речь о нарождающейся отрасли (подотрасли) права, что данный вопрос (раз он появился) требует рассмотрения и подведения соответствующих итогов. Если отрасль (подотрасль) права уже давно сложилась, и такая точка зрения на протяжении десятилетий приветствуется и разделяется научным сообществом, то тогда разговор о том, существу-

³⁵ Севрюгин В. Е. Значение трудов профессора В. Д. Сорокина в становлении и развитии административного процесса и административно-процессуального права (к 90-летию со дня рождения // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 44.

³⁶ См.: Зеленицов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учеб. для студентов вузов. М., 2017.

ет ли она (отрасль или подотрасль права), в принципе второстепенный. Иными словами, если подотрасль права сформирована (а в нашем случае с административно-деликтным правом, несомненно, так и есть), то сам по себе вопрос на эту тему имеет, очевидно, значительный оттенок риторичности.

При этом нужно подчеркнуть огромное значение научных трудов А. П. Шергина в обосновании административно-деликтного права в качестве важнейшей отрасли административного права³⁷. Профессор выдвинул и концептуально обосновал как наличие проблемы формирования и реализации материальных и процессуальных норм об административной ответственности, так и, основываясь на большой значимости отраслевой идентификации правовых норм и дальнейшей дифференциации отраслей российского права, успешно развил идею о самостоятельности административно-деликтного права³⁸. Несмотря на значительную исследовательскую активность ученых в области российского уголовного права, обосновывающих возможность замены административно-деликтного права (права административных правонарушений) на иные отрасли (подотрасли) публичного права, а также создающих новые представления о соотношении преступлений и уголовных проступков, дуализме уголовных и административных санкций, все же не видно категоричных утверждений о том, что в ближайшем будущем будет доминировать именно такая перспектива взаимосвязанного развития уголовного и административно-деликтного права на уровне соответствующих *кодифи-*

³⁷ См.: Шергин А. П. Избранные труды юбиляра / сост. и отв. ред. В. Г. Татарян. М., 2005 ; Административно-деликтное право : проблемы теории, нормотворчества и правоприменения : материалы Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной 80-летию заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А. П. Шергина (г. Москва, 24 июня 2015 г.) / отв. ред. Р. М. Лисецкий. М., 2015 ; Шергин А. П. Административно-деликтное право и законодательство (статьи, выступления, размышления) : сб. науч. тр. М., 2015 ; *Его же*. Административная деликтолизация // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича : в 3 ч. СПб., 2017. Ч. 2. С. 7–15. См. также: Дерюга А. Н. Актуальные проблемы развития административной деликтологии. М., 2009.

³⁸ См.: Шергин А. П. Актуальные проблемы административно-деликтного права // Избранные труды юбиляра. С. 460–467. Друзья и коллеги А. П. Шергина подготовили посвященные его научному творчеству материалы в номер журнала «Административное право и процесс» (2020, № 6), изданный по случаю 85-летия со дня рождения. См., например: Якимов А. Ю. Ученый, Педагог, Воспитатель (к 85-летию со дня рождения заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А. П. Шергина // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 8–11.

каций³⁹. Вместе с тем термин «административно-деликтное право» (или административно-деликтное законодательство) разделяется как учеными-административистами⁴⁰, так и представителями науки уголовного права⁴¹, связывающими данный термин с применением административной ответственности (административных наказаний). В научной среде устоявшимися стали представления о том, что «правосудие по делам об административных правонарушениях», являясь «элементом административно-судебной юрисдикции», есть «рассмотрение и разрешение судьями административно-деликтных дел»⁴². В некоторых странах развитию

³⁹ См.: *Гаврилов Б. Я., Рогова Е. В.* Закрепление уголовного проступка в контексте реформирования уголовного законодательства России // *Российская юстиция*. 2016. № 11. С. 2–5 ; *Головкин Л. В.* Разграничение административной и уголовной ответственности по российскому праву // *Lex Russica*. 2016. № 1. С. 139–145 ; *Его же.* Законопроект об уголовном проступке : мнимые смыслы и реальная подоплека // *Закон*. 2018. № 1. С. 127–136 ; *Наумов А.* Уголовный проступок как преступление небольшой тяжести // *Уголовное право*. 2017. № 4. С. 93–97 ; *Клеандров М. И.* О «линейке» понятий «административное правонарушение», «уголовный проступок» и «преступление» // *Мировой судья*. 2017. № 7. С. 3–12 ; *Коробеев А., Ширинов А.* Уголовный проступок сквозь призму института административной преюдиции : благо или зло? // *Уголовное право*. 2017. № 4. С. 68–72 ; *Печегин Д.* Процессуальные проблемы введения категории «уголовный проступок» в уголовное законодательство Российской Федерации // *Там же*. С. 98–99 ; *Тимошенко Ю.* Уголовный проступок : способ межотраслевого сближения или дифференциация уголовной ответственности // *Там же*. С. 112–115 ; *Ткачев И. О.* Законодательная инициатива Верховного Суда Российской Федерации об уголовном проступке : критический взгляд // *Российский юрид. журнал*. 2018. № 6. С. 108–116 ; *Толкаченко А. А.* К обсуждению проекта федерального закона в связи с введением понятия уголовного проступка, или чем может помочь постановление Пленума ВС РФ от 31.10.2017 № 42 практике применения судебного штрафа // *Закон*. 2018. № 1. С. 137–150 ; *Кибальник А.* Уголовный проступок и его правовые последствия // *Уголовное право*. 2017. № 4. С. 65–68 ; *Скрипченко Н. Ю.* «Уголовный проступок» : наказать нельзя освободить (анализ проекта федерального закона, одобренного Пленумом Верховного Суда РФ 31 октября 2017 г.) // *Журнал российского права*. 2018. № 10. С. 85–90.

⁴⁰ См., например: *Кисин В. Р.* Проект нового КоАП РФ : взгляд на социальную сущность («материальное» содержание) административного правонарушения // *Административное право и процесс*. 2017. № 7. С. 8 ; *Евсикова Е. В.* Система административно-деликтного законодательства Российской Федерации // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки*. 2017. Т. 3 (69), № 1. С. 151–165.

⁴¹ См.: *Толкаченко А.* Некоторые вопросы развития сферы уголовной юстиции // *Уголовное право*. 2017. № 4. С. 116–120 ; *Ткачев И. О.* Законодательная инициатива Верховного Суда Российской Федерации об уголовном проступке : критический взгляд // *Российский юрид. журнал*. 2018. № 6. С. 108–116.

⁴² *Панкова О. В.* Административные дела и дела об административных правонарушениях как предмет административно-судебной юрисдикции // *Законы России : опыт. Анализ. Практика*. 2019. № 5. С. 64.

административно-деликтного права придают особо важное значение, и результатами исследований данной сферы правоотношений становятся крупные издания⁴³. Результативные разработки проблем материального и процессуального административно-деликтного права проводятся с учетом международного опыта в Украине⁴⁴.

Весьма интересные характеристики взаимосвязанности уголовного и административно-деликтного права дает Л. В. Головки, показывая «расщепление уголовного права на две самостоятельные отрасли (уголовное право и право административных правонарушений). При этом данные формально самостоятельные отрасли обладают концептуальным единством (возложение государством публично-правовых санкций за неправомерное поведение), о чем не устают повторять ЕСПЧ, используя для обозначения такого единства термин *criminal matter*»⁴⁵. Таким образом, одним из выводов является теоретическое обоснование термина «*право административных правонарушений*» и его соотношения с уголовным правом⁴⁶.

На известную автономность статуса уголовной и административной ответственности и на их одновременное (вполне объяснимое) тяготение друг к другу обоснованно указывает С. Д. Князев⁴⁷. Вместе с тем, по мнению ученого, административно-деликтное законодательство вряд ли способно «претендовать на абсолютно неповторимое содержание в правовой системе Российской Федерации», даже «принимая во внимание наличие универсальных (конституционных) принципов и системных свойств (качеств) юридической материи»⁴⁸. Вполне объяснимо приоритетное использование термина «административно-деликтное право» или «административно-деликтный закон» взамен «права административных правонарушений», являющегося по сути верным, но не соответствующим российским традициям формирования административно-правовых терминологий.

С аналогичными обобщающими выводами о самостоятельном статусе административно-деликтного права выступает А. В. Киринов, рассматривая его в качестве «автономной подотрасли административного права и полностью соответствующей ей подотрасли административного законодательства»⁴⁹. При этом автор совершенно правильно исходит из своей

⁴³ См., например: *Круглов В. А.* Административное деликтное право (Общая часть) : учеб. пособие. Минск, 2003 ; *Василевич Г. А., Василевич С. Г., Добрилян С. В.* Административно-деликтное право : учеб. пособие. Минск, 2013.

⁴⁴ См.: *Адміністративне деліктне законодавство : Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О. А. Банчук.* Київ, 2007.

⁴⁵ Административная преюдиция в уголовном праве : казус Ильдара Дадина // *Закон.* 2017. № 2. С. 22 (автор – Л. Головки).

⁴⁶ См.: Там же. С. 28 (автор – Г. Есаков).

⁴⁷ См.: *Князев С. Д.* Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2014. № 2. С. 17.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ *Киринов А. В.* Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). М., 2012. С. 7.

убежденности в том, что наименование «административно-деликтное право» должно объединять весь комплекс как материальных, так и процессуальных правовых норм об административной ответственности⁵⁰. Разделяют данную терминологию и авторы, которые исследуют нынешние проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях⁵¹. Таким образом, терминологический приоритет здесь остается за «административно-деликтным правом», а не за «административной ответственностью» (если иметь в виду попытку установления соотношения данного вида юридической ответственности с возможностями отраслевой систематизации и завершенности механизма правового регулирования). При этом множество фундаментальных научных трудов, в которых рассматриваются вопросы применения законодательства об административных правонарушениях, издаются авторами под наименованием «административная ответственность»⁵². В сравнительно-правовом плане данный подход является приемлемым и самым распространен-

⁵⁰ См.: Реформа административной ответственности в России / под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. М., 2018. С. 70–71. В одной из своих публикаций А. В. Киринов сделал вывод о том, что «дореволюционная наука полицейского права в равной мере заложила основы для современной теории как уголовного, так и административно-деликтного права, а российское профильное законодательство в отличие от западноевропейского уже с середины XIX в. ориентировалось на параллельное развитие институтов уголовной и административной ответственности» (Киринов А. В. Еще раз о генезисе административной ответственности в российском праве (или ответ сторонникам «широкого» уголовного права) // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 57). А. А. Гришковец считает «деликт» чуждым административному праву термином; в принципе ученый сомневается в допустимости расширенного использования *цивилистического* термина «деликта», так как в теоретическом отношении данное понятие отражает, главным образом, *цивилистическую* направленность и показывает источник «возникновения одного из видов гражданско-правовых обязательств» (см.: Каплунов А. И., Ухов В. Ю. Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 86–87). А. К. Губаева выделяет в числе видов *публичных деликтов* «деликты в связи с нарушением норм уголовного и уголовно-процессуального права (в том числе деликты-преступления); деликты в связи с нарушением норм административного права (в том числе деликты – административные правонарушения)» (см.: Губаева А. К. Деликтное право России : современные вызовы и перспективы развития // Закон. 2020. № 3. С. 42. См. также: Евстигнеев Э. А. Вопросы соотношения вины и причинно-следственной связи в деликтном праве // Вестник гражданского права. 2020. № 1. С. 33–59 ; Крамер Э. А. Начало общего всем вменения в деликтном и договорном праве // Там же. С. 236–262).

⁵¹ См.: Воронов А. М. Административно-деликтное право : вчера, сегодня, завтра // Сибирское юрид. обозрение. 2019. Т. 16, № 4. С. 475–479.

⁵² См.: Агапов А. Б. Административная ответственность : учеб. для бакалавриата и магистратуры. М., 2019.

ным. Фактически одинаково выглядит ситуация, например с поиском названия законодательства о *государственной службе*, когда весьма объемный комплекс государственно-служебных правоотношений охватывается термином «*служебное право*».

Как уже было отмечено, данную дискуссию (об административно-деликтном праве) полезно вести с позиций реформирования современного законодательства об административных правонарушениях. Ведь даже «на первых подступах» к этой проблеме, а именно на самой аргументации необходимости таковой реформации, встречаются дебаты.

Обратимся к публикации Ю. П. Соловья, который в аннотации к своей статье заявляет, что все ее содержание обосновывает «несостоятельность» нашей позиции, сформулированной на научном форуме, посвященном как раз проблеме реформы КоАП РФ⁵³. Однако, познакомившись весьма внимательно со статьей, трудно увидеть авторские аргументы, демонстрирующие как «несостоятельность» наших взглядов по обсуждаемой тематике, так и собственных доводов, сполна обосновывающих свою позицию по указанной проблеме. В нашей статье в основном были поставлены *вопросы* к авторам самой Концепции, показывающим свою идею создания нового КоАП. *Именно вопросы*, ответы на которые смогли бы более основательно взглянуть на предлагаемые преобразования. Ведь считается нормальным, когда не ясна теоретическая позиция, то возникают и ставятся уточняющие вопросы. По сути, наши вопросы в принципе еще и не стали «исключительно *формальными* доводами в пользу преждевременности реформы законодательства об административных правонарушениях». Конечно, содержательный анализ предлагаемых новелл, как, впрочем, и вообще нового законодательства об административных правонарушениях, представляется весьма сложной и длительной работой, основывающейся на сравнении старых и новых правовых норм. Но каков же смысл такого сопоставления уже после вступления в силу предлагаемых двух кодексов об административной ответственности? На данном этапе выясняются лишь общезначимые вопросы самой востребованности в новом законодательстве (новых кодексах). Ю. П. Соловей, попытавшись найти в вопросах аргументы, раскритиковал сам подход к проблеме и к ее постановке. Главный вывод: Концепция правильная, КоАП нужно менять, поскольку он, являясь «ярким примером «правоограничительно-го» законотворчества», превратился в «инструмент чрезмерного административного давления государства на общество»⁵⁴. Данное утверждение, конечно, выглядело бы абсолютно к месту, если бы так рассуждали как настоящие, так и похожие на них правозащитники. Кстати, сразу после этих слов Ю. П. Соловей действительно ссылается на Доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г., в котором, правда, сказано о том, что в 2015 г. законодательство об админи-

⁵³ См.: Соловей Ю. П. Еще раз о необходимости реформы законодательства об административной ответственности. С. 442.

⁵⁴ Там же.

стративных правонарушениях всего лишь вызывало «беспокойство». Что же получается: из-за элементарного «беспокойства» по тому или иному поводу нужно стремительно изменять весь кодекс? КоАП априори как закон об административной ответственности, т. е. о деликтах и последующих наказаниях соответствующих лиц за их совершение, вызывает «раздражение и недовольство» у граждан; по-другому вряд ли и может быть: представим себе участников несанкционированной манифестации, обнимающих сотрудников полиции (иных спецслужб) за то, что последние применяют к ним специальные средства, слезоточивый газ, наручники и «дубины». Очевидно, так и с административными наказаниями, которые по своей принуждающей силе и жесткому юридическому потенциалу влекут для участников правоотношений заметные ограничения и реальные тяжелые последствия. Как известно, КоАП – это не федеральный закон о *поощрении и государственных наградах*; это собрание юридических запретов, нарушение которых приводит к реализации принуждающих административных санкций. Тем более нужно учитывать российскую, исторически сложившуюся, модель концепции законодательства об административных правонарушениях. Именно на этот правовой характер российского КоАП и нужно всегда указывать, когда возникает желание создавать новые законодательные акты.

Максимальная осторожность в реформировании законодательства об административных правонарушениях должна быть, с нашей точки зрения, даже и потому, что экспертное сообщество демонстрирует сегодня активность в обсуждении теоретико-прикладных проблем законодательства об административных правонарушениях. Правильной стала бы позиция обобщения результатов научных дискуссий.

Обнародованные в январе 2020 г. проекты двух Кодексов об административных правонарушениях дают возможность убедиться в механическом «перераспределении» одного и того же нормативного материала как в материальном, так и в процессуальном правовом плане. Предлагаемый текст, как и вообще любой текст всякого законодательного акта, может быть «утвержден» в качестве закона, станет применяться на практике. И только потом, спустя некоторое время, появятся вопросы: что-же кардинального, принципиального, глубинного, концептуального появилось в новом кодексе? Думается, что ответить на эти вопросы будет трудно. Если появились концептуальные предложения, направленные на компенсацию недочетов нынешнего КоАП, то их и нужно закрепить в тексте действующего закона. Вновь можно обратиться к статье Ю. П. Соловья: автор всего лишь предполагает, что разработчики Концепции «отдают себе отчет в истинных причинах данной реформы, которые, по известным причинам, не нашли своего отражения в концепции»⁵⁵. Как это понимать? Вряд ли отсутствие аргументов (имеется в виду заслуживающих внимание, очевидных, профессионально сформулированных, вызыва-

⁵⁵ Соловей Ю. П. Еще раз о необходимости реформы законодательства об административной ответственности. С. 442.

ющих симпатию и доверие) в официально опубликованной Концепции может стать «солидным» обоснованием модернизации законодательства. Получается, что авторы Концепции что-то такое знают о важности реформирования законодательства об административных правонарушениях, но по «таинственным» причинам не написали об этом в самом концепте?! И именно поэтому, с точки зрения Ю. П. Соловья, есть надежда на то, что «новый КоАП РФ ... окажется лучше своего предшественника»⁵⁶. Другими словами, авторы Концепции не обнародовали главные аргументы реформы КоАП, однако именно данный факт и должен стать ее решающим достижением.

Что станет с административным правом через определенное время и как будет выглядеть признаваемая научным сообществом его структура – пока трудно предположить. Однако сегодня Концепция о надлежащей завершенности регламентации административно-деликтных отношений вряд ли должна вызывать какие-либо сомнения. Сейчас административно-деликтное право – часть административного права. Более того, именно в нынешних реалиях теоретического осмысления данной сферы административно-правовых отношений актуальность дискуссии может быть усилена в связи с начавшейся реформой законодательства об административных правонарушениях. Л. Л. Попов, обращаясь к анализу процессуальной части законодательства об административных правонарушениях, на протяжении многих лет призывает законодателя разработать и принять *Административно-деликтный процессуальный кодекс*⁵⁷. Если посмотреть на название предлагаемых к принятию новых процессуальных законов, устанавливающих правила рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, то несколько лет назад предлагалось установить эти порядки в проекте «Кодекса Российской Федерации об административной ответственности», который включал «Процессуальную часть»⁵⁸. Вместе с тем трудно разделить позицию Л. Л. Попова, согласно которой возможно соединение законодательства об административных процедурах с *административно-деликтным производством* с целью разработки *Административно-процессуального кодекса Российской Федерации*⁵⁹.

В тексте обнародованного (2020 г.) проекта федерального закона «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» повсюду используется ныне действующее наименование «процессуальной части КоАП РФ», а именно «*производство по делам об административных правонарушениях*». С нашей точки зрения, концептуальные проблемы понимания современного административного

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ См.: Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М., 2015. С. 110.

⁵⁸ См.: Кодекс Российской Федерации об административной ответственности : проект / под общ. ред. А. А. Агеева. М., 2016.

⁵⁹ См.: Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России. С. 111.

процесса, окончательно нерешенные даже с принятием КАС РФ, и в данном случае вводят в терминологические заблуждения авторов указанного законопроекта. Если в качестве главного «процессуального» термина в названии закона остается «производство по делам об административных правонарушениях», то тогда и следовало бы его назвать законом «О производстве по делам об административных правонарушениях»⁶⁰. Как говорится: чего мудрить. Ведь известно же, что нерешенность методологических и терминологических проблем административного процесса негативно воздействует на торопливо и без надлежащего обоснования начатое в 2019 г. реформирование законодательства об административных правонарушениях. Однако практика такого поспешного законотворчества в России не нова...

Таким образом, понимая современный масштаб действия, сложнейшую систему современного административного и процессуального права, можно вновь констатировать стремительность и результативность *модернизации* российского административного и административного законодательства за прошедшие *двадцать лет*. Вспоминаются первые и очень крупные научные конференции, на которых обсуждались проблемы административно-правового регулирования и высказывались новые предложения по реформе административного права. Уже тогда было ясно, что многие его институты (как материального, так и процессуального плана) для своего становления и развития требуют полновесных академических усилий и длительного времени. В основе создаваемых концепций будущего административного права находились разнообразные предложения исследователей-административистов. Ровно пять лет назад, говоря об основных направлениях модернизации административного права и устанавливая «регулирующее обеспечение» в качестве основного вектора его развития, Ю. А. Тихомиров обосновывал «необходимость преодоления узкоюрисдикционного подхода к административному праву и преувеличенной роли КоАП»⁶¹. Изучение статьи Ю. А. Тихомирова позволяет убедиться в том, что действительно среди главных направлений совершенствования административного права не нашлось места развитию законодательства об административных правонарушениях, а следовательно, и административно-деликтного права. Автор включил в систему «опережающего обеспечения функционирования государства» традиционные для административного права институты: органы исполнительной власти, компетенция, государственная служба, административное усмотрение, риски, административный процесс, административно-правовые режимы, административная конфликтология, административное судопроизводство. При этом в систему науки административного права также включено понятие «административная

⁶⁰ URL: <https://base.garant.ru/56821726/>

⁶¹ См.: Тихомиров Ю. А. Модернизация административного права : от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 5.

ответственность»⁶², которое, однако, автором далее не определяется и не рассматривается.

Разработка Концепции нового КоАП РФ позволяет, по нашему мнению, вновь обратить внимание экспертного сообщества на вопрос о приоритетности модернизации той или иной сферы правового регулирования. Как правило, нужно найти и установить настоящие и весьма значимые для государства и публичного управления приоритеты правовой политики в области развития современного административного права. В контексте реформы административно-деликтного законодательства нужно подчеркнуть, что вновь актуализировалась не самая главная проблема современного административного законотворчества. В российском административном праве имеется действительно важная проблема, пока не замеченная законодателем: речь идет о законодательстве об *административных процедурах*. Призывы теоретиков административного права о принятии федерального закона «Об административных процедурах» остаются пока без внимания. Некоторые ученые идут далее и в поиске наименования соответствующего законодательного акта предлагают принять *административно-процедурный кодекс*⁶³. Между тем административные процедуры и административные акты – наиважнейшая часть современного административного права. Наличие такого закона в стране является важнейшей характеристикой развития правовой государственности и эффективности исполнительной власти⁶⁴. Сегодня важен общий анализ проблем государственного управления, результаты которого непременно будут оказывать воздействие и на развитие той части современного административного права, которая имеет традиционное наименование «правовые акты управления», «административные акты» и «административные процедуры»⁶⁵. Однако, учитывая низкий уровень поддержки данной идеи (разработка и принятие федерального закона «Об административных процедурах») как среди ученых, так и законодателем, следует многократно усилить «пропаганду» законодательства об административных процедурах, демонстрируя его значимость в деле повышения эффективности государственного управления и полноценного обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Университетские учебные планы уже сегодня нужно развивать с учетом

⁶² См.: Там же. С. 7.

⁶³ См.: *Ордина О. Н.* К вопросу о принятии административно-процедурного кодекса Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2015. № 4. С. 48–50.

⁶⁴ Автор статьи, рассуждая о достижениях в развитии административного законодательства за 2019 г., вновь акцентировал внимание на бездействии законодателя в области установления административных процедур и порядков принятия административных актов (см.: *Правовые итоги – 2019 // Закон.* 2020. № 1. С. 35–36 (автор – Ю. Н. Стариков).

⁶⁵ См.: *Стариков Ю.Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества. С. 8–27.

потребности в изучении *права административных процедур*. К сожалению, учеными, кроме организации научных дискуссий по данной проблематике, пока не предпринимаются усилия, направленные на подготовку учебных пособий на тему «Административные процедуры». Несмотря на отсутствие в России закона «Об административных процедурах», вполне возможна реализация указанного проекта, так как она может основываться как на действующем, к сожалению, весьма неполном законодательстве об административных процедурах, так и на общих принципах законов об административных процедурах, принятых в других странах.

Вполне объяснимо утверждение, что с принятием закона «Об административных процедурах» появится возможность доказать обучающимся в российских университетах тезис о том, что «центральной звеном общего административного права является административный акт и административные процедуры», а не законодательство об административных правонарушениях (как это, к сожалению, доминирует в настоящее время), которое, как можно предположить (если содержательно исследовать вопрос об истории разработки законодательства об административных правонарушениях и о развитии на протяжении многих десятилетий теории административного права) вполне *случайно* оказалось в системе российского административного права, постоянно, при всех модернизациях и на всех исторических этапах включающего в свое содержание *институты административного принуждения и административной ответственности*⁶⁶. Здесь нужно особо подчеркнуть, что «случайность» рассматривается в данном контексте не с точки зрения становления и развития в России полиции, полицейского права, законодательства о государственном принуждении, об ответственности за преступления. Наоборот, исследования данного вопроса приведут к констатации многих закономерностей правовой регламентации применения административного принуждения и административной ответственности⁶⁷. Конечно, от того что полицейское право и законодательство об административной ответственности напрямую не воздействуют на качество публичного управления, не дает нам оснований для «генерального» вывода об отсутствии взаимосвязи административно-деликтного права с административным

⁶⁶ Здесь уместно вспомнить об истории развития в нашей стране законодательства об административных правонарушениях (см., например: Зуева Л. Ю. К вопросу о времени возникновения института административной ответственности в России // Административное право и процесс. 2020. № 5. С. 54–58 ; Памятники российского права : в 35 т. Т. 34 : Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : учеб.-науч. пособие / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. М., 2017 ; Попугаев Ю. И. Из историографии отечественного административно-деликтного законодательства дореволюционного, советского и современного периода // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 18–22).

⁶⁷ См., например: Кирил А. В. Еще раз о генезисе административной ответственности в российском праве (или ответ сторонникам «широкого» уголовного права) // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 53–57.

правом. Именно как подотрасль Особенного административного права и следует рассматривать административно-деликтное право, дающее полноценное представление о системе и структуре российского административного деликтного законодательства. Однако к такому выводу нужно еще «привыкнуть»; необходимы дополнительные обоснования, новые исследования и дискуссии относительно, во-первых, системы и структуры отечественного административного права; во-вторых, поиска теоретической модели самого административно-деликтного права с учетом его будущей модернизации.

Теоретический анализ указанных проблем значительно усложняется суждениями ученых о необходимости первоочередного развития «доктрины общего административного права с его последующей кодификацией»⁶⁸; утверждается, что «развитие административного права вообще идет казуистическим путем»⁶⁹, а для перехода к «современному публичному праву, основанному на признании прав человека и гражданина и предоставлении ему подлинных, а не мнимых гарантий, нам еще придется пройти стадию полицейского права»⁷⁰. Даже если учитывать некую «игру» перечисленных выше «терминов», целесообразно помнить историческое развитие, точный смысл и предназначение понятий «общее административное право», «публичное право», «полицейское право». В череде этих и других категорий особое место и юридическое значение занимает административно-деликтное право.

⁶⁸ Иванов А. А. Проблемы публичного права России : взгляд со стороны // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 2. С. 56.

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ Там же. С. 55.

Воронежский государственный университет

Стариков Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан, ведущий кафедрой административно-го и административного процессуально-го права

E-mail: juristar@vmail.ru

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation, Dean, Head of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: juristar@vmail.ru