

**Т. М. Занина,**  
кандидат юридических наук, профессор

**О. А. Федотова,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
Центральный филиал Российского  
государственного университета правосудия

## **РЕФОРМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СВЕТЕ НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

### **REFORM OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE R ESPONSIBILITY IN THE LIGHT OF THE NEW CONCEPT OF THE RUSSIAN CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES**

*В статье анализируются некоторые положения Особенной части Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предлагаются определенные поправки, регулирующие административно-правовые отношения. Авторы делают вывод о необходимости реформирования административного законодательства, подразумевая издание нового систематизированного документа, в котором будет сокращен перечень составов административных правонарушений и обязательно предусмотрен подход к назначению наказаний.*

*The article analyzes some provisions of The special part of the Concept of the new code of administrative offences of the Russian Federation, proposes certain amendments regulating administrative and legal relations. The authors conclude that it is necessary to reform the administrative legislation, implying the publication of a new systematic document, which will reduce the list of administrative offenses and necessarily provide an approach to the imposition of penalties.*

Конституция Российской Федерации, а именно ст. 1 и 2, предъявляет повышенные требования к законодательному регулированию юридической ответственности. Так как административно-правовые отношения касаются не только физических лиц, но и юридических, данный институт заслуживает самого пристального внимания. Однако вопросы ответственности за административные правонарушения на сегодняшний день недостаточно урегулированы действующими нормативно-правовыми актами, в которых существует множество противоречий.

Существующему Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) уже 17 лет. Безусловно, становится необходимым научно осмыслить и проанализировать сложившуюся за эти годы практику применения норм административного законодательства, учитывая наличие многочисленных поправок. Так, за время существования КоАП РФ было принято более 600 федеральных законов, которыми внесено свыше 4500 изменений.

В научных трудах ученых-административистов, таких как А. М. Воронов, В. В. Денисенко, А. С. Дугенец, Н. И. Побежимова, Ю. П. Соловей, А. И. Стахов, и других в центре внимания стоит вопрос о совершенствовании административного

законодательства, необходимости коренного изменения действующего законодательства, регулирующего административные отношения. Кроме того, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ А. А. Агеев, Д. Ф. Вяткин, В. Н. Плигин занимались разработкой нового Кодекса об административных правонарушениях, создавая проекты будущего закона. И только в июне текущего года была принята Концепция нового Кодекса об административных правонарушениях РФ, основные положения которой обсуждаются на международных, всероссийских конференциях, в т.ч. на таких, как III Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы применения норм административного права «Корневские чтения», XIV Международная научно-практическая конференция «Теория и практика административного права и процесса», посвященная памяти профессора В. Д. Сорокина.

Рассматривая основное содержание Концепции, хотелось бы высказать наше мнение по Особенной части проекта КоАП РФ.

*Так, рассматривая положение 3.1 «Общие концептуальные предложения по совершенствованию структуры Особенной части нового Кодекса Российской Федерации об администра-*

тивных правонарушений» [2] данной Концепции, мы полагаем:

1) классифицировать деликты главы 20 действующего КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность» [1] возможно на следующие группы:

а) административные правонарушения (далее — АПН), посягающие на общественный порядок, которые представлены статьями 20.1, 20.20, 20.21, 20.22, 20.25 и 20.26;

б) АПН, посягающие на общественную безопасность (далее — ОБ), в зависимости от вида угрозы можно разделить на следующие подгруппы:

- нарушения требований специальных (особых) административно-правовых режимов: статьи 20.5, 20.6, 20.7, 20.17, 20.19, 20.27, 20.30, 20.32, 20.34;

- нарушения правил оборота оружия и осуществления частной детективной и охранной деятельности: статьи 20.8, 20.9, 20.10, 20.11, 20.12, 20.13, 20.14, 20.15, 20.16;

- нарушения правил оборота специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации: статьи 20.23 и 20.24;

- организация и (или) осуществление деятельности организации, в отношении которой принято решение о приостановлении ее деятельности или признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности: статьи 20.28 и 20.33;

- иные нарушения, сопряженные с рисками общественной безопасности: статьи 20.4 и 20.18;

в) АПН, имеющие двойной объект посягательства общественный порядок (далее — ОП) и ОБ: статьи 20.2, 20.2.2, 20.3, 20.29, 20.31;

2) объединить составы правонарушений, связанные с наркотическими средствами и психотропными веществами, их аналогами, новыми потенциально опасными психоактивными веществами в отдельную главу Кодекса «Административные правонарушения в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, новых потенциально опасных психоактивных веществ» для систематизации нормативного закрепления административных правонарушений, связанных с наркотическими средствами, психотропными веществами, их аналогами, новыми потенциально опасными психоактивными веществами;

3) назрела необходимость внесения изменений в главу 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения» [1] по таким вопросам, как: привлечение к административной ответственности водителей, управляющих транспортными средствами, собственники которых умерли, у которых прекращена регистрация; управление транспортным средством (далее — ТС) под воздействием лекарственных препаратов, ухудшающих реакцию

и внимание; упрощение процедуры оформления административных материалов и применение меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении «отстранение от управления транспортным средством» и др.;

4) наиболее рациональной классификацией любых АПН, на наш взгляд, является градация на основании формы объективной стороны. На основании этого критерия АПН в сфере безопасности дорожного движения возможно разграничить на следующие группы:

- деликты, связанные с нарушением правил и порядка регистрации и эксплуатации ТС: статьи 12.1—12.8, 12.31 и 12.32 КоАП РФ;

- деликты-нарушения правил управления, маневрирования, остановки и стоянки ТС: статьи 12.9—12.24, 12.29 и 12.30 КоАП РФ;

- деликты, сопряженные с невыполнением законных требований и обязанностей в связи с совершением ДТП: статьи 12.25-12.27 КоАП РФ;

- деликты-нарушения правил ремонта, содержания и эксплуатации дорожно-транспортной инфраструктуры: статьи 12.33 и 12.34 КоАП РФ;

- деликты, связанные с ограничением права граждан на управление ТС: статьи 12.35 и 12.36 КоАП РФ;

5) входящие в административно-юрисдикционные полномочия должностных лиц полиции составы АПН в сфере предпринимательства (глава 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций») предлагается классифицировать по содержательному признаку объективной стороны на следующие группы:

а) общие «предпринимательские» правонарушения, которые распространяются на широкий, практически неограниченный объем бизнес-правоотношений;

б) правонарушения, чья объективная сторона связана с оборотом или эксплуатацией источников повышенной опасности (транспортных средств и оружия);

в) «предпринимательские» деликты, связанные с нарушением правил оборота товаров, веществ и продукции, чье потребление может повлечь вред жизни и здоровью человека (алкогольная и спиртосодержащая продукция, табак, наркотики и т.д.);

г) правонарушения против порядка управления саморегулируемыми организациями, чья степень вредности требует вмешательства публичной власти;

д) правонарушения, чья объективная сторона сопряжена с нарушением правил оборота предметов материального мира и использованием нематериальных благ, которые прямо не создают угроз жизни, здоровью и безопасности людей, однако имеют существенное значение для сво-

бодных рыночных отношений и экономической безопасности государства.

Рассматривая положения п. 3.2 «Концептуальные подходы к конструированию составов административных правонарушений» Концепции [2], стоит отметить некоторые составы АПН, требующие корректировки:

1) для исключения случаев необоснованного привлечения к административной ответственности по ст. 20.1 КоАП РФ лиц, применяющих психическое и физическое насилие к людям, проживающим с ними вместе и не желающим привлекать таких лиц к уголовной ответственности в порядке частного обвинения, предлагается дополнить КоАП РФ следующей нормой:

«Статья 6.17. Противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений

Оскорбительное приставание и другие действия в жилом помещении, нарушающие спокойствие граждан, состоящих в семейно-бытовых отношениях с лицом, совершившим указанные действия, а равно применение к ним насилия, причинившего физическую боль или легкий вред здоровью, если потерпевший не желает привлекать такое лицо к уголовной ответственности по статье 115 или части первой статьи 116 Уголовного кодекса Российской Федерации, —

влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток»;

2) объединить административные правонарушения в области антинаркотического законодательства в отдельной главе КоАП, при этом исключив из нее деяния, предметом совершения которых выступают алкогольная и спиртосодержащая продукция, а также одурманивающие вещества. Исключить из глав 6, 10, 20 КоАП любые деяния, где предметом являются наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, новые потенциально опасные психоактивные вещества: статьи 6.8, 6.9.1, 6.10, 6.13, 6.15, 6.16, 6.16.1, 10.4, 10.5, 10.5.1, 20.20, 20.21, 20.22 [1];

3) для обеспечения полноты статистической отчетности по побоям, необходимо ввести отдельный состав за данные деяния, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений. Поэтому предлагается дополнить статью 6.1.1 КоАП РФ частью 2, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 6.1.1. Побой

1. Нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 Уголовного кодекса Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовного наказуемого деяния, —

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей, либо административный арест на срок от десяти до

пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от шестидесяти до ста двадцати часов.

2. Те же действия, указанные в части 1 настоящей статьи, совершенные в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, —

влекут административный арест на срок от пятнадцати до тридцати суток либо обязательные работы на срок от восьмидесяти до ста шестидесяти часов.

Примечание. Под лицами, состоящими с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, следует понимать: супругов; близких родственников, т.е. родственников по прямой восходящей и нисходящей линии: детей, родителей, усыновленных, усыновителей, родных сестер и братьев (полнородных и неполнородных), внуков, бабушек, дедушек; лиц, связанных с родственником (родители мужа, родители жены, родные братья и сестры мужа и жены); сожителей, совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство, воспитывающих ребенка»;

4) относительно главы 7 действующего КоАП РФ, на наш взгляд целесообразно:

- пересмотреть размер санкции ч. 1.1 ст. 7.30 в сторону уменьшения ввиду несоответствия наказания степени общественной опасности;

- аналогично по ч. 2.1;

- добавить в содержание ч. 4.2 ст. 7.30 закупки у единственного поставщика;

- в ч. 1 ст. 7.29.3 предусмотреть ответственность за иные нарушения при формировании плана-графика; добавить ч. 5 — нарушение порядка формирования плана-графика;

- в ч. 2 той же статьи изменить редакцию. Есть ответственность за нарушение порядка и формы, но нет за неправильное обоснование начальной (максимальной) цены контракта;

- прямо предусмотреть возможность привлечения контрольными органами к ответственности за нарушения законодательства в сфере закупок не только заказчиков, но и их контрагентов;

- ввести в содержание составов статей понятия электронной процедуры закупки;

- в ч. 7 ст. 7.32 добавить должностных лиц поставщиков;

- предусмотреть возможность вынесения предупреждений по данной категории дел;

- в ч.11 ст. 9.16 увязать размер штрафа со стоимостью закупки либо пересмотреть размер штрафа.

5) в статье 12.32 «Допуск к управлению транспортным средством водителя, находящегося в состоянии опьянения либо не имеющего права управления транспортным средством» [1] речь идет о лицах, не имеющих права управления ТС (из буквального толкования). При этом в кодексе имеются понятия как лиц, не имеющих права управления (ст. 12.7, ч. 1), так и лишенных права управления ТС (ст. 12.7, ч. 2).

Отсюда следует, что ответственность за допуск к управлению лиц, лишенных права управления, не предусмотрена, а фактически это является грубейшим нарушением, либо законодатель в данной норме объединил лиц, не имеющих права управления и лишенных его.

В целях однозначной трактовки считаем необходимым добавить формулировку в части, касающейся лиц, лишенных права управления ТС.

Рассматривая пятый раздел Концепции «Производство по делам об административных правонарушениях» [2], стоит отметить проблему правовой регламентации стадии возбуждения дел об административных правонарушениях.

В ст. 28.7 КоАП РФ отсутствует понятие административного расследования, перечислены лишь основания для его проведения и случаи, когда оно проводится в обязательном порядке, однако такого основания, как «неустановление лица», совершившего административное правонарушение, в этой норме нет. Считаем целесообразным внесение соответствующих изменений в действующую редакцию КоАП РФ:

1) ст. 28.7 «Административное расследование» следует дополнить новым п. 3.1.1, предусмотрев возможность завершения административного расследования по истечении срока, для него отведенного, в отношении неустановленного лица в том случае, когда не представилось возможным установить лицо в ходе проведения административного расследования;

2) дополнить п. 7 ст. 28.7 «Административное расследование», предусмотрев, что по окончании административного расследования может быть вынесено постановление о приостановлении производства по делу об административном правонарушении ввиду неустановления лица, совершившего административное правонарушение;

3) дополнить ст. 4.5 «Давность привлечения к административной ответственности» пунктом 7.1, предусмотрев, что срок давности при приостановлении производства по делу об административном правонарушении ввиду неустановления лица начинает исчисляться с момента возобновления производства по делу в связи с установлением лица, совершившего административное правонарушение.

Также хочется обратить внимание на раздел 5.4 «Концептуальные предложения по применению обеспечительных мер» Концепции нового КоАП РФ:

1) предлагается дополнить ст. 27.12.1 КоАП РФ нормой, которая позволит правонарушителю удостоверить факт нахождения в состоянии алкогольного опьянения, фиксируя в протоколе об административном правонарушении или ином процессуальном документе и заверяя личной подписью для исключения случая направления на медицинское освидетельствование;

2) в соответствии с ч. 1 ст. 27.10 КоАП РФ допускается изъятие любых документов, имеющих значение доказательств, а изъятие вещей возможно только в случае, если они являются орудиями совершения или предметами административного правонарушения, что, как представляется, неоправданно сужает полномочия лиц, производящих изъятие предметов и вещей, по собиранию доказательств совершенного правонарушения.

По этой причине считаем необходимым дополнить ч. 1 ст. 27.10 КоАП РФ, изложив ее в следующей редакции:

«1. Изъятие вещей и документов, имеющих значение для дела об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, осуществляется лицами, указанными в статьях 27.2, 27.3, 28.3 настоящего Кодекса, в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи»;

3) в КоАП РФ не содержится указаний на порядок оформления результатов применения привода. В этой связи целесообразно дополнить ч. 3 ст. 27.15 КоАП РФ следующим образом:

«3...О приводе составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении. В протоколе о приводе указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутом приводу. Копия протокола о приводе вручается лицу, подвергнутому приводу, по его просьбе»;

4) в соответствии со ст. 27.12 КоАП РФ лицо, управляющее ТС соответствующего вида, если имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также лица, совершившие административные правонарушения, предусмотренные частями 2 и 3 статьи 11.8, частью 1 статьи 11.8.1, частью 1 статьи 12.3, частью 2 статьи 12.5, частями 1 и 2 статьи 12.7 настоящего Кодекса, подлежат отстранению от управления транспортным средством до устранения причины. Об отстранении от управления ТС составляется соответствующий протокол.

Данная мера обеспечения является формальной, так как фактически никаких действий не предпринимается (например, как мера обеспечения — задержание ТС). Тем более, что по этим составам правонарушений впоследствии предусмотрено задержание ТС.

Считаем, что данную меру обеспечения можно исключить из КоАП РФ;

5) предлагаем дополнить ст. 27.15 КоАП РФ частью 3, где будет указано, что о приводе составляется протокол или делается соответствующая отметка в протоколе об административном

правонарушении, а также о вручении копии протокола лицу, которое было подвергнуто приводу, по его просьбе;

6) в примечании к ст. 27.15 КоАП РФ закрепить понятие привода, а процедуру уведомления лица, подвергаемого приводу, урегулировать посредством принятия инструкции о порядке извещения о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении;

7) дополнить гл. 27 КоАП РФ новой мерой обеспечения — «обязательство о явке». Цель предлагаемой меры — обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении. Основание применения — уклонение лица от исполнения административного наказания или обязательность его участия в судебном разбирательстве. За нарушение обязательства предлагается предусмотреть административную ответственность.

*Анализируя положения шестого раздела Концепции «Исполнение административных наказаний» [2], стоит обратить внимание на следующие моменты:*

Неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный настоящим Кодексом, влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов.

Местом рассмотрения данного состава правонарушения будет являться место жительства гражданина, поскольку данное правонарушение совершается в форме бездействия (подпункт «з») п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП...».

Поскольку данный состав правонарушения в качестве наказания предусматривает административный арест, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным (ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ).

Согласно ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо адми-

нистративное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

Таким образом, данная статья работает не в полной мере, поскольку доставить нарушителя в суд по месту жительства не всегда представляется возможным, тем более, если гражданин иногородний.

Ранее вопрос рассмотрения материалов без лица освещался в обзоре судебной практики Верховного Суда РФ № 4 от 20 декабря 2016 г. (вопрос № 4 применения КоАП РФ). При этом судьи данным обзором не руководствуются и требуют обязательного доставления правонарушителя.

Предлагаем рассматривать данный состав правонарушения по месту выявления правонарушения.

Составить административные материалы по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ по каждому неоплаченному штрафу затруднительно из-за порядка привлечения к ответственности по данному составу правонарушения.

Предлагаем автоматически увеличивать сумму штрафа, например в 2 раза, в случае неуплаты штрафа в установленные законодательством сроки. Поскольку есть возможность оплатить половину суммы штрафа в течение 20 дней, то почему бы законодательно не закрепить автоматическое увеличение штрафа в случае его неоплаты. Тогда, возможно, ст. 20.25 КоАП РФ утратит свою актуальность.

Таким образом, рассматривая лишь некоторые положения Концепции, можно сделать вывод о том, что с учетом современных реалий в действующем КоАП накопилось значительное количество проблем в применении норм, которые необходимо решить, учитывая практическую обстановку реализации Кодекса и научные исследования известных ученых-административистов. Данная Концепция не ограничивает дальнейшего обсуждения по вопросам административной реформы, но тем не менее вступление в силу нового КоАП планируется уже в начале 2021 года.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 06.02.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11.10.2019).

3. Проект Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» (ред.,

внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 20.01.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

4. Новый КоАП: что о нем известно [Электронный ресурс]. — URL: [https://pravo.ru/story/210658/?mob\\_autoload=](https://pravo.ru/story/210658/?mob_autoload=) (дата обращения: 12.10.2019).

5. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : принят Палатой представителей 17 дек. 2002 года : одобрен Со-

ветом Республики 2 апр. 2003 года : текст Кодекса по сост. на 9 января 2019 г. // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=Нк0300194> (дата обращения: 21.10.2019).

6. Кодекс республики Казахстан об административных правонарушениях (с изм. и доп. по состоянию на 01.08.2019) [Электронный ресурс]. — URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31577399#pos=5;-155](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399#pos=5;-155) (дата обращения: 18.10.2019).