Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ

ЗЫРЯНОВ Сергей Михайлович, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ведущий научный сотрудник научной лаборатории анализа правоприменительной практики в экономике Российской Федерации Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова, доктор юридических наук, профессор
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: zyryanov.s@gmail.com

Особенная часть законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях содержит значительный объем описаний юридических конструкций составов административных правонарушений, указывающих на их объективные и субъективные признаки. Эти конструкции отличаются большим разнообразием, отсутствием какой-либо системности изложения правовой материи и грешат различными юридическими дефектами. Однако их содержание имеет огромное практическое значение, поскольку нормы Особенной части применяются для назначения административных наказаний, которые по силе своего воздействия нередко успешно конкурируют с уголовными наказаниями.

В статье рассмотрены проблемы отражения элементов составов административных правонарушений в текстах статей Особенной части законодательства об административных правонарушениях, проведена типология правовых конструкций, выявлены ранее не описанные в литературе способы дополнения составов административных правонарушений элементами из статей Общей части и иных источников. В качестве предмета научного анализа автор избрал статьи Особенной части действующего КоАП РФ и разрабатываемого проекта нового КоАП РФ.

Методология исследования обусловлена спецификой избранного предмета и включает набор общенаучных методов научного познания (анализ, синтез, сравнение).

Законодательство об административных правонарушениях развивается с первых лет возникновения СССР и прошло две кодификации. За это время существенно усложнились общественные отношения, появились новые угрозы, объем правовой материи многократно вырос. При этом одни составы административных правонарушений сохраняются в неизменном виде в течение многих десятилетий, а другие — изменились существенно. Проектирование новых составов административных правонарушений — дело широкого круга субъектов, при доминирующем влиянии Правительства Российской Федерации. Автор приходит к выводу о том, что российское законодательство развивается по сетевой модели, обуславливающей наличие множества горизонтальных и вертикальных связей между отраслями, институтами, нормами и составами правонарушений, вследствие чего происходит существенное усложнение конструкции состава административного правонарушения за счет размещения его элементов по всей сети.

Ключевые слова: административное правонарушение, административная ответственность, состав правонарушения, юридическая техника, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Для цитирования: Зырянов С. М. Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 105—126. DOI: 10.12737/jrl.2020.098

Введение. В 2019 г. стартовала масштабная реформа законодательства, направленная на реализацию регуляторной политики: активизировалась работа над проектом федерального закона № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», началась работа над проектом федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и продолжилась над проектом федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации». Очевидно, что такие глобальные изменения не могут не затронуть административную ответственность хотя бы потому, что именно административное принуждение логически завершает последовательное регуляторное воздействие права на поведение участников общественных отношений (нормирование — разрешение — контроль — принуждение к соблюдению).

Необходимость глубокого, принципиального реформирования законодательства об административных правонарушениях в форме кодификации¹ назрела довольно давно. Первые попытки были предприняты в 2014—2015 гг., когда в Государственную Думу было внесено два законопроекта: № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности», разработанный депутатом Государственной Думы А. А. Агеевым, и № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», разработанный группой депутатов Государственной Думы во главе с В. Н. Плигиным и Д. Ф. Вяткиным. Кроме того, еще в 2008 г. М. Я. Масленниковым был опубликован авторский проект российского

административно-процессуального кодекса².

На основе накопленных материалов рабочей группой по разработке проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях была сформулирована Концепция, в которой отмечается, что по прошествии 17 лет со дня вступления в силу КоАП РФ назрела насущная необходимость научного осмысления и анализа сложившейся за эти годы практики его применения, а также критической оценки эффективности его норм с учетом внесенных в него многочисленных изменений, которые зачастую не носят системного характера и разрушают единство правового регулирования общественных отношений. В Концепции были поставлены актуальные и важные задачи, в том числе планировалось структурировать Особенную часть КоАП РФ в соответствии со сферами регулирования с учетом проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности; проанализировать изменения статей Особенной части, исключить из диспозиций статей дословное цитирование норм-запретов отраслевых актов федерального законодательства.

В настоящей статье мы фокусируем внимание на статьях Особенной части законодательства об административных правонарушениях, поскольку они составляют заметную часть материи административного права как по объему, так и по значению в механизме правового регулирования. В действующем КоАП РФ 2001 г. Особенная часть включает 17 глав, в которых содержится почти 700 статей, и многие из них, в свою очередь,

¹ На наших глазах осуществляется уже третья кодификация законодательства об административных правонарушениях. Первая была проведена в 1984 г., вторая — в 2001 г.

² См.: Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. № 4; также см.: Пояснительная записка к проекту Российского административно-процессуального кодекса — РАПК (Масленников М. Я.) // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 27—30.

состоят из нескольких частей (например, количество частей в ст. 19.5 КоАП РФ уже приближается к 50). В Особенной части проекта нового КоАП РФ 35 глав содержат уже более 700 статей (однако статьи с количеством частей, выходящим за пределы здравого смысла, уже не планируются, хотя есть статьи, содержащие 10 частей (ст. 14.2, 17.61), и даже 14 частей (ст. 23.15). Статьи Особенной части обеспечивают административно-правовыми гарантиями положения практически всех отраслей законодательства Российской Федерации. Ежегодно более 100 млн человек привлекаются к административной ответственности за нарушения обязательных требований, установленных законодательством о труде, здоровье населения, об охране окружающей среды, о транспорте и дорожном движении, об осуществлении предпринимательской деятельности и т. д.

На страницах научных изданий ведутся дискуссии о видах и размерах административных наказаний, об ответственности юридических лиц³, о проблемах административно-юрисдикционного процесса⁴, соотношении административной и уголовной ответственности⁵, конструировании смежных составов преступлений и административ-

ных правонарушений⁶. И лишь несколько публикаций посвящены анализу отдельных составов административных правонарушений⁷, отдельных элементов составов административных правонарушений⁸

⁶ Например, А. П. Шергин и К. Ф. Шергина указывают на то, что состав преступления, предусмотренного ст. 285¹ УК РФ, устанавливающей ответственность за нецелевое использование бюджетных средств (гл. 30 УК РФ — преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления), и состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ (гл. 15 КоАП РФ — административные правонарушения в области финансов, налогов, сборов, рынка ценных бумаг), различаются наличием или отсутствием вредных последствий (крупный размер). См.: Шергин А. П., Шергина К. Ф. Современные тенденции интеграции административно-деликтного и уголовного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 11. С. 18.

⁷ См., например: Косырев Е. В. Особенности состава правонарушений, предусмотренных статьей 14.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 11. С. 79—84; Соколов Я. О. Состав правонарушения, предусмотренного статьей 21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 3. С. 93—97; Попов А. В. К вопросу о составе административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.1 КоАП РФ (незаконное предпринимательство) // Вестник Омской юридической академии. 2018. № 2. С. 212—221.

⁸ См., например: Соколов Я. О. Проблема определения сроков давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в области воинского учета. Составы правонарушений должностных лиц // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 2. С. 69—79; Мещерякова Т. Р. Срок как признак объективной стороны состава правонарушения // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 45—47; Якимов А. Ю. Состояние опьянения как обязательный

³ См.: Россинский Б. В. Почему в Российской Федерации утвердился институт административной ответственности юридических лиц и пришло ли время его ликвидировать? // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 5—13.

⁴ См.: Якимов А. Ю. Значение и юридическая природа протокола об административном правонарушении // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 11. С. 34—39.

⁵ См.: Кисин В. Р. Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 12—16; Батуринов С. С. О квалификации состава административного правонарушения и преступления по ст. 264¹ УК РФ // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 71—74.

либо классификации составов административных правонарушений⁹. Следует отметить работы М. С. Студеникиной, Д. Н. Бахраха, И. А. Галагана, В. Р. Кисина, в которых описываются элементы состава административного правонарушения¹⁰.

Разработчики проекта нового КоАП РФ при определении основных подходов к конструированию составов административных правонарушений накопленный багаж знаний не использовали, ограничившись воспроизведением правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной в определении от 27 сентября 2016 г. № 2017-О¹¹. Помимо этого, пред-

признак составов административных правонарушений (сравнительно-правовой анализ) // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 44—50.

⁹ См., например: *Кротов К. С.* Классификация составов административных правонарушений в сфере защиты конкуренции // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 70—74; *Гуреев В. А.* Совершенствование административной ответственности в контексте систематизации составов административных правонарушений в сфере исполнительного производства // Практика исполнительного производства. 2013. № 5. С. 36—39.

¹⁰ См., например: *Студеникина М. С.* Что такое административная ответственность? М., 1990; также см.: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970; *Кисин В. Р.* Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация: учеб. пособие. М., 1991; *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособие. Свердловск, 1989.

¹¹ Конституционный Суд РФ указал, что, устанавливая административную ответственность, законодатель в рамках имеющейся у него дискреции может по-разному, в зависимости от существа охраняемых общественных отношений, конструировать составы административных правонарушений и их отдельные элементы, включая такой элемент состава административного

полагается учитывать категории риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Конечно, такой концептуальной основы для столь важного дела, как осуществление кодификации законодательства об административных правонарушениях, явно недостаточно. Не случайно известный русский юрист П. И. Люблинский отмечал, что искусство образования составов есть один из сложнейших вопросов юридической техники¹².

Роль и значение формы представления норм Особенной части законодательства административной ответственности. Оценивая значение административной ответственности как мощного средства воздействия на поведение субъектов права, необходимо учитывать два наиболее важных аспекта — эффективность и законность правоприменения. Иначе говоря, применение мер административной ответственности должно обеспечивать достижение целей, указанных в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, и при этом не нарушать общеправовых и отраслевых принципов. По большому счету

правонарушения, как объективная сторона, в том числе использовать в указанных целях бланкетный (отсылочный) способ формулирования административно-делiktных норм, что вытекает из взаимосвязанных положений ст. 1.2, п. 3 ч. 1 ст. 1.3 и п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ; применяя бланкетные нормы законодательства об административных правонарушениях, компетентные субъекты (органы, должностные лица) административной юрисдикции обязаны воспринимать и толковать их в неразрывном единстве с регулятивными нормами, непосредственно закрепляющими те или иные правила, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность (см., например, постановления от 14 февраля 2013 г. № 4-П и от 16 июля 2015 г. № 22-П; определения от 21 апреля 2005 г. № 122-О, от 19 ноября 2015 г. № 2557-О).

¹² См.: *Люблинский П. И.* Техника, толкование и казуистика уголовного кодекса / под ред. В. А. Томсинова. М., 2004. С. 24.

строгое соблюдение принципов административной ответственности является залогом достижения целей административного наказания, поскольку привлечение к административной ответственности невиновного лица, назначение несоразмерного наказания, избирательное правоприменение, применение аналогии при назначении наказания ни в коем случае не окажут превентивного воздействия на адресатов административных запретов, а лишь вызовут чувство несправедливости. Мы недооцениваем последствия несправедливого наказания, привлечения к ответственности невиновного лица, хотя эти последствия весьма значительны, к тому же они обладают кумулятивным эффектом воздействия на правосознание лиц, привлеченных к административной ответственности, и других лиц, на профессиональное правосознание правоприменителя, формируют правовую культуру всего российского общества с некоторой задержкой во времени. То есть последствия сегодняшних неправовых решений могут проявиться годы спустя, а исправить ситуацию, сформировать в людях потребность в правомерном поведении будет непросто. А поскольку, как верно заметил Б. В. Россинский, с течением времени принудительное воздействие государства (в том числе за счет административной ответственности) не сокращается¹³, учет последствий влияния административной ответственности на правосознание и правовую культуру приобретает все большее значение.

Статьи Особенной части в правовой материи играют специфическую роль. Они закрепляют административную ответственность, осуществ-

ляя деликтолизацию деяний, описывают модели административных правонарушений, необходимые для квалификации деяний как правомерные либо противоправные. В зависимости от квалификации назначается то или иное наказание, размер которого для граждан ограничен ощутимой суммой в 500 тыс. руб. (а для юридических лиц верхний предел размера административного штрафа не установлен вообще), либо не назначается никакое наказание. Помимо административного наказания признание лица виновным в совершении административного правонарушения влечет иные правовые последствия, связанные с невозможностью в течение довольно продолжительного (до нескольких лет) времени реализации значимых для него прав, включая конституционные права на труд, на свободу передвижения, на участие в управлении государством. Поэтому относиться к административной ответственности следует как к опасному инструменту, последствия необдуманного применения которого могут быть крайне серьезными.

Административная ответственность выполняет защитную и опосредованно регуляторную функции несколькими путями воздействия на субъектов права. Во-первых, при установлении административной ответственности законодатель сигнализирует обществу о том, что то или иное поведение отныне признается нежелательным и наказуемым. Факт установления административной ответственности оказывает сдерживающее воздействие на адресатов правовых предписаний. Вид и размер административного наказания также выполняют функцию информирования адресатов норм об отношении государства (выражающего в данном случае мнение общества) к тому или иному противоправному деянию. Не случайно в проекте нового КоАП РФ предложено выделить грубые административные правонарушения, за совер-

¹³ См.: Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография. М., 2020. С. 76; Россинский Б. В. Административная ответственность как метод государственного управления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. С. 4.

шение которых может быть назначена конфискация предмета или орудия совершения административного правонарушения, лишение специального права.

Во-вторых, к тем субъектам права, которые не восприняли данный сигнал и совершили нежелательное деяние, применяются предусмотренные законодательством об административных правонарушениях меры административного принуждения, претерпевание которых малоприятно и не вызывает желания подвергнуться им еще раз в будущем. К таким мерам относятся не только меры ответственности, но и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые могут оказывать довольно мощное воздействие на человека (например, административное задержание на срок до 48 часов или задержание транспортного средства с помещением его на охраняемую стоянку).

В-третьих, в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении, признания лица виновным, назначения административного наказания и последующего его исполнения оказывается определенное воздействие на человеческую психику. Человек становится объектом официального осуждения со стороны государства, его поведению дается негативная оценка.

В-четвертых, в отношении лиц, не признающих обязанность понести административную ответственность, включается механизм принудительного исполнения, в определенной степени усугубляющий воздействие наказания. Наконец, уже после исполнения административного наказания правонарушитель в течение определенного срока (продолжительностью один год) считается правонарушителем, в некотором смысле недобросовестным субъектом.

Очевидно, что в целях превенции противоправного поведения для общества выгодно, чтобы администра-

тивная ответственность оказывала сдерживающее воздействие на людей уже на первом этапе, что возможно лишь при достаточно высокой степени восприятия информации, содержащейся в статьях Особенной части.

Подходы к конструированию составов административных правонарушений. Не касаясь проблем обоснованности установления административно-правовых запретов, составляющих предмет административно-деликтной политики, и правоприменения (которые мы затронем лишь косвенно, с точки зрения возможности компенсации дефектов в конструкциях составов административных правонарушений и, напротив, предупреждения искажений смысла административно-правового запрета в процессе правоприменения), остановимся на формальной стороне вопроса — как конструируются составы административных правонарушений.

Для максимального достижения целей административного наказания на этапе конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части в таком ограниченном смысле необходимо «всего лишь» обеспечить максимальную формальную определенность¹⁴.

Но так ли просто обеспечить это в законотворческой деятельности? Рассмотрим несколько примеров из действующего КоАП РФ и проекта нового Кодекса.

Статья 20.20 КоАП РФ (в проекте нового КоАП РФ это ст. 14.7) устанавливает административную ответственность за потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом. Ответственность за какие действия устанавливает данная статья? Во-первых, непосредственное действие, которое описано как «потребление (распитие)». Во-вторых,

¹⁴ См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 72.

указан предмет — алкогольная продукция. В-третьих, определен признак места — запрещенные федеральным законом места¹⁵. Мы имеем характеристику объективной стороны административного правонарушения. Субъектом его может быть только физическое лицо, исходя из смысла термина «распитие». Субъективная сторона также не нуждается в уточнении. В обыденном сознании предполагается, что распитие алкогольной продукции происходит осознанно с конкретной целью приведения распивающим себя в состояние опьянения.

Однако есть еще один ключевой элемент состава административного правонарушения — объект. Что является объектом данного правонарушения? Родовым объектом рассматриваемого правонарушения является общественный порядок, поскольку данная статья помещена законодателем в гл. 20 КоАП РФ, в которой собраны административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (а в проекте нового КоАП РФ — правопорядок в общественных местах). Однако распитие алкогольной продукции далеко не всегда нарушает общественный порядок. В частности, в ресторане общественный порядок не нарушается, хотя зал ресторана (который может продолжаться в пространстве за пределами здания, например на веранде), вне всякого сомнения, является общественным местом.

Нет ни фактических (жизненный опыт и здравый смысл), ни юридических (презумпция невиновности) оснований утверждать, что распитие алкогольной продукции непременно завершится беспорядками.

Поэтому очевидно, что видовым объектом данного правонарушения является общественная нравственность: распивающие алкогольную продукцию подают негативный пример окружающим и в первую очередь детям. И это, пожалуй, единственный весомый аргумент в пользу сохранения ответственности за данное деяние¹⁶.

Ответственность за распитие спиртных напитков в общественных местах впервые была установлена Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1972 г. «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма». В Указе говорилось о том, что пьянство причиняет вред здоровью трудящихся, нередко ведет к разрушению семьи, пагубно отражается на воспитании детей.

Если, основываясь на уточненном таким образом объекте административного правонарушения, провести анализ признаков объективной стороны, то мы столкнемся с неразрешимыми противоречиями. Во-первых, предположим, что распитие осуществляется скрыто (например, гражданин пьет водку, налитую им заблаговременно в бутылку из-под минеральной воды, держит бутылку

¹⁵ Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

¹⁶ Отдельной оценки заслуживает распространность административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.20 КоАП РФ. По данным, представленным МВД России рабочим группам по разработке проекта нового КоАП РФ, сотрудниками органов внутренних дел ежегодно выявляется почти 2 млн таких деяний. Очевидно, меры административной ответственности в данном случае не достигают заявленной цели. Вместе с тем очевидно, что усиление административной ответственности за данное правонарушение неприемлемо, поскольку это ударит по и без того страдающим от пьянства мужей (отцов) семьям. Возможно, в подобных случаях целесообразнее было бы вообще отказаться от административной ответственности и заняться поиском других, более эффективных средств сдерживания.

в непрозрачном пакете и т. д.). В его деянии отсутствует объект противоправного посягательства, а значит, нет состава правонарушения. Но иные негативные последствия в виде нарушения общественного порядка уже после того, как гражданин доведет себя до определенной степени опьянения, возможны, правда, они и наказуемы, поскольку образуют самостоятельный состав другого административного правонарушения, для квалификации которого не имеет значения, где он довел себя до такого состояния. Во-вторых, представим, что гражданин в шутку демонстративно пьет воду из бутылки из-под водки. В данном случае объект правонарушения налицо, и этому объекту причинен вред. Но отсутствует предмет — ведь распирается вода.

Названным Указом была установлена ответственность за появление в общественном месте в состоянии опьянения, оскорбляющем общественную нравственность. В действующем КоАП РФ эта статья помещена в гл. 20; это свидетельствует о том, что законодатель определил в качестве объекта данного правонарушения общественный порядок и общественную безопасность, несмотря на то что ключевым признаком объективной стороны является особая и опять же оценочная характеристика состояния человека, находящегося в состоянии опьянения, — его состояние должно оскорблять человеческое достоинство и общественную нравственность. Невозможность объективной оценки этого состояния приводит к тому, что в правоприменительной практике доказывается состояние опьянения, несмотря на то что появление в общественных местах в состоянии опьянения состава административного правонарушения не образует. Более того, можно представить ситуацию, когда человек своим видом и поведением оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, будучи трезвым.

В приведенных примерах мы видим, что отсутствие формальной определенности обусловлено использованием оценочных категорий для описания объективных признаков правонарушений, конфликтом между объектом и объективной стороной и очень тонкой связью объекта правонарушения с родовым объектом соответствующей главы Особенной части.

Проблемы выражения объекта в конструкции административного правонарушения. Проблемы классификации административных правонарушений по главам Особенной части по родовому объекту осложняются тем, что в тексте статьи объект правонарушения явно не формулируется, поэтому точное определение объекта конкретного правонарушения может представлять значительные трудности. В качестве примера приведем предлагаемый Минпромторгом России новый состав административного правонарушения в ч. 2 ст. 24.14 проекта нового КоАП РФ, который образует нарушение требований законодательства об обеспечении единства измерений, приводящее к недоливу топлива на автозаправочных станциях при розничной продаже автомобильного топлива. Согласно проекту нового КоАП РФ данный состав планируется поместить в гл. 24, родовым объектом которой являются отношения в области обеспечения единства измерений¹⁷. В то же время недолив топлива — частный случай обмана потребителей, ответственность за который устанавливается ч. 1 ст. 12.4 проекта нового КоАП РФ. Родовой объект гл. 12 — права потребителей, а гл. 24 — единство измерений. Однако единство измере-

¹⁷ В действительности родовой объект для гл. 24 сложнее, он включает отношения в областях технического регулирования, обеспечения единства измерений, геодезии и картографии, а также в области аккредитации в национальной системе аккредитации.

ний в сфере розничной торговли направлено на охрану прав потребителей и на обеспечение налогообложения. Практически любое обмеривание или обвешивание связано с нарушением требований законодательства об обеспечении единства измерений, поскольку при этом используются средства измерений¹⁸.

Пожалуй, разграничение составов административных правонарушений, посягающих на права потребителей, и смежных с ними составов, имеющих иные объекты, — это наиболее острая полемика в ходе работы над проектом нового КоАП РФ. Так или иначе на права потребителей посягают деяния, связанные с маркировкой лекарств, продуктов, иных товаров, с подтверждением соответствия товаров, работ и услуг требованиям безопасности, с соблюдением лицензионных требований и условий.

Но такие проблемы возникают и при применении действующего КоАП РФ. Так, Конституционный Суд РФ рассматривал жалобу на привлечение к административной ответственности юридического лица, оказывающего услуги почтовой связи — СПСР-ЭКСПРЕСС¹⁹. Суть дела заключалась в том, что юридическое лицо за утрату почтовых отправлений привлекалось к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ как за нарушение требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией). Дела об административных правонарушениях (в материалах указаны три дела) возбуждались должностными ли-

цами Роскомнадзора и рассматривались судьями. В соответствии со ст. 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности по данной категории дел составляет три месяца со дня совершения административного правонарушения. Однако дела возбуждались по жалобам потребителей услуг почтовой связи, из чего был сделан вывод о том, что объектом административного правонарушения являются права потребителей. А срок давности привлечения к административной ответственности по делам о защите прав потребителей составляет один год. И в рассматриваемом деле постановления судьей выносились по истечении шести, четырех и восьми месяцев, т. е. с пропуском срока давности, установленного для административных правонарушений в области лицензирования отдельных видов деятельности, но в пределах срока давности, установленного для дел о нарушениях прав потребителей.

Но ведь меры административной ответственности, направленные на защиту прав потребителей, установленных Законом РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее — Закон № 2300-1), предусматриваются другими статьями КоАП РФ (14.4, 14.7, 14.8 и др.). В частности, ст. 14.4 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за оказание услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных требований.

В основном деяния, прямо или опосредованно посягающие на права потребителей, сконцентрированы в гл. 14 КоАП РФ, что определяет родовую объект указанных административных правонарушений — отношения в сфере осуществления предпринимательской деятельности. Вместе с тем статьями данной главы описываются составы административных правонарушений, видовым объектом которых выступают права потребителей, закрепленные

¹⁸ Часть 3 ст. 1 Федерального закона от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» устанавливает, что сфера государственного регулирования обеспечения единства измерений распространяется в том числе на измерения в сфере торговли.

¹⁹ См. постановление КС РФ от 15 января 2019 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ.

Законом № 2300-І, а также значительное количество составов административных правонарушений, имеющих иные объекты, например отношения в сфере рекламы, в области технического регулирования и т. д. В таких случаях права потребителей могут рассматриваться как дополнительный объект в составе административного правонарушения.

Так, объектом административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, являются отношения в сфере лицензирования отдельных видов деятельности. На это указывает объективная сторона — совершение любых действий (бездействия), нарушающих требования и условия, предусмотренные специальным разрешением (лицензией).

Лицензирование деятельности в области оказания услуг связи осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи». Постановлением Правительства РФ от 18 февраля 2005 г. № 87 установлен Перечень лицензионных условий осуществления деятельности в области оказания услуг почтовой связи. Данный Перечень включает оказание услуг в соответствии с правилами оказания услуг почтовой связи, утвержденными Правительством РФ. В соответствии с требованиями подп. «а» п. 46 Правил оказания услуг почтовой связи, утвержденных приказом Минкомсвязи России от 31 июля 2014 г. № 234, лицензиат обязан пересылать почтовые отправления и осуществлять почтовые переводы в установленные сроки. Кроме того, подп. «б» и «в» п. 46 Правил оказания услуг почтовой связи требуют обеспечивать сохранность принятых от пользователей почтовых отправлений и обеспечивать качество почтовых услуг.

Состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, является формальным, для его квалификации не требуется наступления каких-либо

вредных последствий, тогда как нарушение прав потребителей предполагает причинение вреда.

Различия в признаках объекта и объективной стороны влияют на определение подведомственности дел об административных правонарушениях. В соответствии с положениями ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, уполномочены составлять должностные лица лицензирующего органа, в данном случае Роскомнадзора, тогда как протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 14.4 КоАП РФ, вправе составлять должностные лица Роспотребнадзора, которые в то же время не вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, поскольку лицензирование деятельности в области почтовой связи не относится к ведению Роспотребнадзора. То есть дело об административном правонарушении, совершенном организацией почтовой связи и нарушившем права потребителя ее услуг, может быть рассмотрено в течение одного года со дня его совершения только при условии, что деяние квалифицировано в соответствии с ч. 1 ст. 14.4 КоАП РФ, а протокол составлен должностным лицом Роспотребнадзора.

П. П. Серков утверждает, что административная ответственность — это реакция государства на нарушение установленных правил, на факт противоправности²⁰. Это означает, что законодатель должен ориентироваться на наиболее существенные правила, которые подлежат защите мерами административной ответственности. Соответственно, родовой объект должен формироваться по превалирующему признаку. Ис-

²⁰ См.: Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М., 2012.

ходя из этого, недолив топлива, как и обвешивание при продаже картофеля, посягают на права потребителей независимо от того, каким способом потребитель был обманут. Приведенные примеры свидетельствуют о необходимости поиска иных подходов к структурированию Особенной части²¹.

Проблемы описания элементов состава административного правонарушения. Указанные выше трудности в большинстве своем обусловлены типовой структурой статей Особенной части. В них нет места для явного выражения объекта правонарушения. Статья или часть статьи включает два текстовых фрагмента, которые призваны формализовать соответствующие административно-деликтные нормы. Но в действительности в первом текстовом фрагменте описываются объективные и в некоторых случаях субъективные признаки административного правонарушения, во втором — устанавливается санкция и часто, хотя и не всегда, определяются субъекты административного правонарушения (т. е. субъект административного правонарушения может быть обозначен как в первом, так и во втором фрагменте текста статьи). Достаточно ли этого для логически завершенного описания состава административного правонарушения, а если нет, то за счет чего эта логическая завершенность достигается?

Правовая материя, непосредственно выраженная в тексте статьи или части статьи Особенной части, не образует логическую норму

права, поскольку для этого нужны три элемента — гипотеза, диспозиция и санкция. Нормы Особенной части двухчастные, при этом первая часть, которую принято называть диспозицией, в действительности играет роль гипотезы, ведь она отвечает на вопрос «если»: если лицо, управляющее транспортным средством, превысило установленную скорость движения... При этом условием включается правило — то: это лицо подлежит ответственности. Следовательно та часть, которую принято называть санкцией, в действительности описывает правило, действующее при наличии условия (юридического факта — события правонарушения), т. е. является диспозицией²². Для завершения построения логической нормы не составит труда подобрать соответствующую санкцию, которая следует, если виновное лицо не понесло ответственности. Однако условимся называть здесь элементы статьи (части статьи) традиционно диспозицией и санкцией.

Заметим, что в уголовном праве дела обстоят точно так же. Вообще, генетическое родство административной ответственности и уголовной ответственности неоспоримо²³.

²² См.: Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. II. М., 1982. С. 11.

²³ За многие десятилетия существования административной ответственности опубликован уже весьма значительный объем литературы на эту тему. См., например: Уголовное право. Общая часть: учебник / под ред. А. А. Герцензона, Б. С. Ошеровича, А. А. Пионтковского. М., 1939. С. 7; Лист Ф. фон. Учебник уголовного права. Общая часть / пер. Ф. Ельяшевича. М., 1903. С. 147; Мокринский С. П. Наказание, его цели и предположения. Томск, 1905. Ч. III. С. 394; Власов В. Административные взыскания за нарушение решений (обязательных постановлений) местных органов государственной власти // Социалистическая законность. 1991. № 3—4; Советское административное право: учебник. М., 1949. С. 133; Якуба О. М. Административная ответствен-

²¹ Н. Г. Салищева писала, что Особенная часть КоАП РФ, содержащая 17 глав, была сформирована по совокупности однородных составов правонарушений, но идеального подбора не получилось, учитывая многообразие общественных отношений в различных отраслях. См.: Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 9—22.

Это родство неизбежно отражается на нормах особенных частей законодательства об административных правонарушениях и уголовного законодательства. Поэтому многие теоретические положения, разработанные в отношении норм уголовного закона, сохраняют силу и в отношении норм законодательства об административных правонарушениях, несмотря на все большее обособление законодательства об административных правонарушениях. Некоторые зарубежные ученые обращают внимание на то, что уголовное (в правовых системах зарубежных стран) наказание за нарушение регуляторных требований по сути имеет частную природу и может рассматриваться как ветвь административного права, к которому традиционные принципы уголовного права имеют ограниченное применение²⁴. Вероятно, аналогичная ситуация и в нашем национальном праве.

Например, применительно к составу преступления В. Н. Кудрявцев отмечает, что «признаки состава должны быть указаны в законе или однозначно вытекать из него. Кроме законодателя никто не может добавить или исключить тот или иной признак из состава преступления»²⁵. Насколько это справедливо по отношению к составам административных правонарушений, где охраняемые административной ответственностью отношения регулируются широчайшим массивом законодательных и подзаконных нормативных правовых актов? В структуре административно-деликтной нормы часть, именуемая диспози-

цией, может быть казуистической или абсолютно определенной, абстрактной или относительно определенной, либо бланкетной. Можно ли выбрать один из трех вариантов как оптимальный?

С одной стороны, казуистическая диспозиция наиболее точно описывает признаки правонарушения. С другой стороны, всегда обнаруживаются случаи, которые не охватываются описанными признаками, что требует либо конструирования новой нормы, либо дополнения действующей новыми признаками. В результате растет громоздкость правового регулирования, возникают юридические дефекты, порождающие новые пробелы.

При подготовке проекта нового КоАП РФ практика казуистичного описания составов административных правонарушений с явно избыточной детализацией признаков приводит к дублированию, как, например, невыполнение в установленный срок законного предписания контрольно-надзорного органа образует разные составы административных правонарушений в зависимости от того, какой орган выдал предписание, как будто от этого меняется характер правонарушения.

Следствием казуистичного описания состава административного правонарушения может быть и правовая неопределенность, на устранение которой направлено применение данного способа изложения нормы, как это получилось с нормой об ответственности за изъятие биологического материала, вносимой в проект нового КоАП РФ Минздравом России в целях установления ответственности за нарушение законодательства о биомедицинских клеточных продуктах. Объективная сторона правонарушения описывается следующим образом: «Получение или использование для производства биомедицинских клеточных продуктов биологического материала неустановленных лиц,

ность. М., 1972. С. 34—35; Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 171; Шергин А. П., Шергина К. Ф. Указ. соч. С. 13—19.

²⁴ Dickson J. in R v. City of Sault Ste. Marie (1978) 40 CCC (2d) 353, 357; Lord Scarman in Wings Ltd. v. Ellis (1985) AC 272, 293.

²⁵ Кудрявцев В. Н. Общая теория квалификации преступлений. М., 1999. С. 94.

которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могли сообщить данные о своей личности, в отношении которых впоследствии констатировалась смерть в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и на момент получения биологического материала данные о личности которых не установлены, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния».

Из представленной формулировки однозначно выделить объективные признаки проектируемого правонарушения крайне сложно, учитывая, что понятие «биологические материалы» четко не определено. В соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах» биологический материал включает жидкости, ткани, секреты и продукты жизнедеятельности человека. Предлагается выделять три вида таких материалов: трансплантаты; органы и ткани, отчуждаемые при оказании медицинской помощи; иные органы и ткани (волосы и т. п.)²⁶, а также органы и ткани, имеющие отношение к воспроизводству человека²⁷. В проектируемой статье речь не идет о трансплантатах, их изъятие у описываемого лица образует состав преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 120 УК РФ.

Смысл административно-правового запрета раскрывается, если обратиться к Федеральному закону, норма которого обеспечивается административной ответственностью. Запрет касается одной узкоспециальной процедуры пригото-

вления клеточной линии. Целесообразность установления административной ответственности за такое неординарное деяние путем дословного воспроизведения в тексте статьи Особенной части фрагмента статьи другого законодательного акта вызывает большие сомнения хотя бы потому, что без непосредственного обращения к данному законодательному акту уяснить смысл нормы КоАП РФ оказывается невозможно.

Уже первое ознакомление с проектом нового КоАП РФ обращает внимание на большое количество примечаний к статьям и даже к главам Особенной части. Удивление вызывает обилие примечаний к статьям гл. 27 проекта нового КоАП РФ. Статья 27.1 включает пять примечаний, ст. 27.2 — семь, ст. 27.5 — три примечания.

В примечании 1 к ст. 27.1 проекта нового КоАП РФ устанавливается правило определения выручки; в примечании 2 указано требование учитывать смягчающие обстоятельства и устанавливается дополнительное обстоятельство, смягчающее административную ответственность; в примечании 3 закреплено требование об учетеотягчающих обстоятельств и устанавливаются три дополнительныхотягчающих обстоятельства; в примечании 4 устанавливается правило исчисления размера административного штрафа в зависимости от наличия или отсутствия смягчающих или отягчающих обстоятельств; в примечании 5 устанавливается изъятие, связанное с выдачей предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции. Исполнение данного предписания исключает административное наказание. Никаких уникальных положений в данных примечаниях нет, все эти вопросы могут быть решены в Общей части либо, если существуют какие-то обстоятельства, требующие усиления административной

²⁶ См.: Малеина М. Н. Статус органов, тканей, тела человека как объектов права собственности и права на физическую неприкосновенность // Законодательство. 2003. № 11.

²⁷ См.: Чернусь Н. Ю., Цихоцкий А. В. Гражданско-правовой режим биологического материала человека // Российский юридический журнал. 2019. № 1. С. 81—87.

ответственности, эти обстоятельства должны быть непосредственно включены в состав административного правонарушения, а не «прятаться» в примечании.

Абстрактная диспозиция является более распространенной, она не требует конкретизации. Примерами абстрактных диспозиций являются мелкое хулиганство, потребление (распитие) алкогольной продукции в общественных местах и т. д. Как писал П. И. Люблинский, такая диспозиция может применяться лишь в отношении некоторых основных деяний, давая судье «лишь руководящую нить к тому пониманию, которое вкладывает в понятие законодатель»²⁸. Простота изложения в этих случаях имеет негативную сторону, повышая неопределенность правового регулирования.

Кроме того, толкование нормы с абстрактной диспозицией, установление объективных и субъективных признаков требуют обращения к статьям других разделов законодательства об административных правонарушениях, к другим законодательным и подзаконным актам. Так, признак субъекта административного правонарушения может содержаться в ст. 2.5 КоАП РФ (ст. 2.8 проекта нового КоАП РФ), определяющей особенности ответственности военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и некоторых других категорий граждан.

Показательным примером может быть состав мелкого хищения в части его отграничения от смежных имущественных деяний. В соответствии с ч. 1 ст. 7.27 КоАП РФ мелким хищением признается похищение чужого имущества, стоимость которого не превышает одну тысячу рублей, а ч. 2 — более одной тысячи, но не более двух тысяч рублей. Кажалось бы, все ясно, однако при квалификации хищения товаров из тор-

гового зала, составляющих подавляющее большинство случаев мелкого хищения, возникает вопрос о том, как оценить предмет административного правонарушения. С одной стороны, ч. 2 ст. 27.11 КоАП РФ предписывает для подобных случаев руководствоваться рыночной стоимостью. Но рыночная стоимость — понятие недостаточно конкретное: есть оптовый, мелкооптовый и розничный рынки, на которых один и тот же товар имеет разную стоимость. С другой стороны, в правоприменительной практике за основу берется оптовая цена, по которой продавец приобрел похищенный товар. Разница между оптовой и розничной ценой может быть достаточной для того, чтобы квалифицировать деяние по ч. 1 или по ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ либо принять решение о возбуждении уголовного дела. Можно предположить, что правоприменитель исходит из ошибочного предположения о том, что стоимость предмета хищения (или мелкого хищения) должна учитывать причиненный собственнику ущерб. Ошибочность данного предположения в том, что ущерб собственнику не причиняется. Похищенный товар, как правило, возвращается ему.

Из приведенных примеров следует, что отдельные элементы состава административного правонарушения могут находиться в других законодательных и иных нормативных правовых актах, а также в статьях Общей части законодательства об административных правонарушениях. Но при этом необходимо иметь в виду, что не следует искать их в процессуальной части законодательства об административных правонарушениях. Подобные попытки предпринимаются и приводят к грубейшим нарушениям буквы и духа закона. Приведем такой пример.

Административная ответственность за уклонение от исполнения постановления об административ-

²⁸ Люблинский П. И. Техника, толкование и казуистика уголовного кодекса / под ред. В. А. Томсинова. М., 2004. С. 21.

ном правонарушении (неуплата административного штрафа) установлена ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Субъектом данного правонарушения является физическое лицо. На это указывает несколько обстоятельств. Во-первых, за совершение данного правонарушения установлены наказания в виде административного штрафа либо административного ареста или обязательных работ — наказания, которые могут быть назначены только физическому лицу. Во-вторых, в соответствии с ч. 1 ст. 2.10 КоАП РФ юридическое лицо несет ответственность за совершение правонарушений в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях, а ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ не указывает на юридическое лицо.

Однако судебная практика складывается иначе, и юридические лица привлекаются к административной ответственности за неуплату административного штрафа. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2018 г., к административной ответственности было привлечено 102 675 юридических лиц. При этом суды мотивируют свои решения ссылкой на ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, которая, в отличие от норм ст. 2.10 КоАП РФ, не содержит элементов состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.25 КоАП РФ²⁹.

Проблемы регионального нормотворчества. В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Данное обстоятельство также иногда негативно отражается на стройности и чистоте материи ад-

министративно-деликтного права. В связи с резким ростом заболеваемости, вызванной пандемией коронавируса COVID-19, были внесены изменения в КоАП РФ, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее — Федеральный закон № 68-ФЗ), а также в Кодекс города Москвы об административных правонарушениях (далее — КоАП Москвы), вследствие чего возникла коллизия между положениями ст. 20.6.1 КоАП РФ и ст. 3.18.1 КоАП Москвы. Суть коллизии в том, что ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ устанавливает ответственность за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации. Статья 3.18.1 КоАП Москвы устанавливает ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов г. Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории г. Москвы.

В соответствии со ст. 1.3.1 КоАП РФ субъект РФ вправе устанавливать административную ответственность за нарушение правил и норм, установленных региональным законодательством. И этому условию ст. 3.18.1 КоАП Москвы формально на первый взгляд соответствует. Однако Федеральный закон № 68-ФЗ устанавливает, что правила поведения при введении режима повышенной готовности устанавливаются Правительством РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Это означает, что требования нормативных правовых актов г. Москвы приняты в соответствии с Федеральным законом № 68-ФЗ. И их нарушение влечет административную ответственность в соответствии со ст. 20.6.1 КоАП РФ³⁰.

²⁹ См. постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

³⁰ При этом от того, по какому закону будет квалифицировано деяние, зависит размер наказания (по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ

Подобная конкуренция норм федерального и регионального законодательства об административных правонарушениях, конечно, недопустима.

Международная интеграция и проблемы гармонизации законодательства об административных правонарушениях. Административная ответственность в нашей стране устанавливается на двух уровнях в соответствии с требованиями п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Кроме того, Россия активно интегрируется в различные межгосударственные объединения, что также оказывает влияние на национальное право в целом и на отдельные отрасли, включая административно-деликтное право. Наиболее тесная экономическая и правовая интеграция осуществляется в рамках Евразийского экономического союза. Единое экономическое пространство, установление общих требований к продукции, активное перемещение товаров, финансовых средств, людей между странами ЕАЭС и многие другие обстоятельства требуют гармонизации законодательства об административных правонарушениях.

Законодательство об административных правонарушениях в бывших республиках СССР за прошедшее время претерпело значительные изменения, связанные в том числе с тем, каким образом выстраивать систему административных правонарушений. Как правило, составы административных правонарушений в этих странах формируются «применительно к регулируемым общественным отношениям в определенных областях социального, эко-

номического и государственного строительства, имея в виду совокупности однородных составов административных правонарушений»³¹, и в этом видится единство подходов с российским законодателем; в то же время интересна применяемая конструкция формулирования состава и определение родового объекта административного правонарушения. Показательны в этом плане кодексы об административных правонарушениях Республики Казахстан (далее — РК) и Республики Беларусь (далее — РБ).

Так, в области технического регулирования ст. 415 КоАП РК устанавливает ответственность за нарушение законодательства в области технического регулирования. Статья содержит две части. Первая описывает два самостоятельных состава административных правонарушений: 1) выпуск в обращение продукции, не соответствующей требованиям, установленным техническими регламентами и нормативными правовыми актами; 2) выпуск в обращение продукции без документов подтверждения и (или) оценки соответствия согласно требованиям, установленным техническими регламентами и нормативными правовыми актами.

Вторая часть данной статьи устанавливает повышенную ответственность за повторное совершение такого деяния.

Аналогичная ст. 23.12 КоАП РБ включает пять частей, в которых, в отличие от ст. 415 КоАП РК, присутствуют и материальные составы, включающие в качестве признаков объективной стороны последствия — снижение качества, порчу или сверхнормативные потери.

Если сопоставить приведенные статьи с семью статьями КоАП РФ, устанавливающими ответственность в сфере технического регулирования, становится очевидно, что достижение цели охраны об-

размер штрафа начинается от 1 тыс. руб., а по ст. 3.18.1 КоАП Москвы — 4 тыс. руб., повторное совершение — 5 тыс. руб.), а также подведомственность дел (ст. 20.6.1 КоАП РФ отнесена к ведению судей районных судов, а по ст. 3.18.1 КоАП Москвы — должностных лиц уполномоченных органов исполнительной власти).

³¹ Салищева Н. Г. Указ. соч. С. 9—22.

публичных отношений можно добиться значительно меньшими затратами.

Реформирование института административной ответственности будет неполным и незавершенным без учета интеграционных процессов. Развитие права Евразийского экономического союза и формирование квазиадминистративной ответственности³² не могут не учитываться при проектировании нового КоАП РФ. В частности, в одном из консультативных заключений суда ЕАЭС отмечается, что нарушения запретов, установленных ст. 76 Договора о ЕАЭС, является основанием для привлечения нарушителей к ответственности. В то же время государства-члены вправе устанавливать дополнительные запреты, но при этом должны воздерживаться от принятия национальных правовых актов, противоречащих нормам права Союза. Кроме того, важно обеспечить процессуальные гарантии, исключающие возможность одновременного привлечения к ответственности уполномоченными органами государств-членов одного и того же лица за совершение одного и того же правонарушения³³.

В связи с этим А. В. Калмыкова предлагает обеспечить большую

унификацию законодательства об административной ответственности за нарушения норм права ЕАЭС, в первую очередь за счет «установления типовых составов административных правонарушений»³⁴. Кроме того, автор отмечает, что гармонизация национального законодательства об административных правонарушениях необходима «для исключения случаев, когда нарушитель предпочтет для совершения правонарушения выбрать страну, в которой установлен наименьший срок привлечения к ответственности за рассматриваемые правонарушения»³⁵. При проектировании нового КоАП РФ эти обстоятельства игнорируются, однако представляется, что дальнейшее углубление интеграционных процессов потребует согласования законодательства об административных правонарушениях.

Выводы. Проведенное исследование не позволило полностью раскрыть все вопросы, связанные с конструированием статей Особенной части законодательства об административных правонарушениях, однако удалось выявить несколько основных проблем конструирования составов административных правонарушений:

отсутствие концептуальных основ конструирования составов административных правонарушений;

проблемы, связанные с определением объекта правонарушения и места конструируемого состава в Особенной части;

широкое разнообразие используемых при конструировании составов административных правонаруше-

³² См.: Винницкий А. В. Право Евразийского экономического союза и российское административное законодательство: актуальные вопросы соотношения и взаимодействия // Международное право и международные организации. 2017. № 4.

³³ См.: Консультативное заключение Большой коллегии суда от 18 июня 2019 г. по заявлению Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» о разъяснении положений статей 74, 76 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. и пунктов 2 и 5 Критериев отнесения рынка к трансграничному, утв. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2012 г. № 29. URL: <http://courteurasian.org/page-26361> (дата обращения: 14.01.2020).

³⁴ Калмыкова А. В. Техническое регулирование в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 208.

³⁵ Калмыкова А. В. Административная ответственность в сфере технического регулирования в государствах — членах Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4. С. 90.

ний юридических техник и их сочетаний;

конструирование составов административных правонарушений исходя из полномочий конкретных органов исполнительной власти;

полное или частичное дублирование составов административных правонарушений на федеральном уровне и уровне субъектов РФ;

конструирование составов административных правонарушений без учета интеграционных процессов и принципов построения единого экономического пространства ЕАЭС.

Недостатки налицо, причины их видятся не только в активном нормотворчестве широкого круга субъектов, имеющих свои представления о предмете, но и в доминирующем влиянии исполнительной власти, стремящейся обеспечить принудительное соблюдение необъятного количества обязательных требований.

Правовая система развивается по сетевой модели, в которой между отдельными отраслями, институтами, нормами и, применительно к теме, составами образуются множественные вертикальные и горизонтальные связи, вследствие чего кон-

струкция каждого отдельно взятого состава административного правонарушения усложняется настолько, что не всегда возможно точно и исчерпывающим образом установить все объективные и субъективные признаки состава правонарушения путем толкования соответствующей статьи (части статьи) Особенной части, весьма существенные признаки состава могут находиться в других статьях Особенной, а нередко и Общей частей законодательства об административных правонарушениях, в статьях уголовного закона, в решениях ЕАЭС, в других законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

При таких обстоятельствах удерживать сетевую систему, обеспечить равномерное и гармоничное развитие становится все более сложной задачей, остающейся вне поля зрения юридической науки. Как следствие энтропия, исторически сопровождающая развитие Особенной части законодательства об административных правонарушениях, в последние годы ускоряется, и разработка проекта нового КоАП РФ лишь усугубляет ее.

Библиографический список

- Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. II. М., 1982.
- Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975.
- Батурин С. С. О квалификации состава административного правонарушения и преступления по ст. 264¹ УК РФ // Административное право и процесс. 2016. № 12.
- Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособие. Свердловск, 1989.
- Винницкий А. В. Право Евразийского экономического союза и российское административное законодательство: актуальные вопросы соотношения и взаимодействия // Международное право и международные организации. 2017. № 4.
- Власов В. Административные взыскания за нарушение решений (обязательных постановлений) местных органов государственной власти // Социалистическая законность. 1991. № 3—4.
- Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970.
- Гуреев В. А. Совершенствование административной ответственности в контексте систематизации составов административных правонарушений в сфере исполнительного производства // Практика исполнительного производства. 2013. № 5.
- Калмыкова А. В. Административная ответственность в сфере технического регулирования в государствах — членах Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4.

- Калмыкова А. В. Техническое регулирование в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.
- Кисин В. Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация: учеб. пособие. М., 1991.
- Кисин В. Р. Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // Административное право и процесс. 2016. № 7.
- Косырев Е. В. Особенности состава правонарушений, предусмотренных статьей 14.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 11.
- Кротов К. С. Классификация составов административных правонарушений в сфере защиты конкуренции // Административное право и процесс. 2018. № 9.
- Кудрявцев В. Н. Общая теория квалификации преступлений. М., 1999.
- Лист Ф. фон. Учебник уголовного права. Общая часть / пер. Ф. Ельяшевича. М., 1903.
- Люблинский П. И. Техника, толкование и казуистика уголовного кодекса / под ред. В. А. Томсинова. М., 2004.
- Малеина М. Н. Статус органов, тканей, тела человека как объектов права собственности и права на физическую неприкосновенность // Законодательство. 2003. № 11.
- Мещерякова Т. Р. Срок как признак объективной стороны состава правонарушения // Административное право и процесс. 2012. № 1.
- Мокринский С. П. Наказание, его цели и предположения. Томск, 1905. Ч. III.
- Попов А. В. К вопросу о составе административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.1 КоАП РФ (незаконное предпринимательство) // Вестник Омской юридической академии. 2018. № 2.
- Пояснительная записка к проекту Российского административно-процессуального кодекса — РАПК (Масленников М. Я.) // Административное право и процесс. 2007. № 1.
- Росинский Б. В. Административная ответственность как метод государственного управления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019.
- Росинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография. М., 2020.
- Росинский Б. В. Почему в Российской Федерации утвердился институт административной ответственности юридических лиц и пришло ли время его ликвидировать? // Административное право и процесс. 2018. № 1.
- Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9.
- Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М., 2012.
- Советское административное право: учебник. М., 1949.
- Соколов Я. О. Проблема определения сроков давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в области воинского учета. Составы правонарушений должностных лиц // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 2.
- Соколов Я. О. Состав правонарушения, предусмотренного статьей 21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 3.
- Студеникина М. С. Что такое административная ответственность? М., 1990.
- Уголовное право. Общая часть: учебник / под ред. А. А. Герцензона, Б. С. Ошеровича, А. А. Пионтковского. М., 1939.
- Чернущ Н. Ю., Цихоцкий А. В. Гражданско-правовой режим биологического материала человека // Российский юридический журнал. 2019. № 1.
- Шергин А. П., Шергина К. Ф. Современные тенденции интеграции административно-деликтного и уголовного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 11.
- Якимов А. Ю. Значение и юридическая природа протокола об административном правонарушении // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 11.

Якимов А. Ю. Состояние опьянения как обязательный признак составов административных правонарушений (сравнительно-правовой анализ) // Административное право и процесс. 2014. № 10.

Якуба О. М. Административная ответственность. М., 1972.

Problems of Construction of Administrative Offence Elements in the Articles of the Special Part of the Russian Code of Administrative Offences

S. M. Zyryanov, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117128, Russian Federation

E-mail: zyryanov.s@gmail.com

DOI: 10.12737/jrl.2020.098

A Special Part of the Russian legislation on administrative offences contains a significant amount of descriptions of the legal structures of administrative offences, pointing to their objective and subjective signs. At the same time, these structures are very diverse, the absence of any systemic presentation of legal matter and sin various legal defects. However, their content is of great practical importance, as the rules of the Special Part are applied to imposition of administrative punishments, which can in many cases successfully compete with criminal penalties according to the force of their influence.

The article discusses the inclusion of administrative offences elements in articles of the Special Part of the legislation on administrative offences, a typology of legal structures, identified previously not described in the literature methods supplement of administrative offences elements in the articles of the General Part and in the other sources. As a subject of scientific analysis, the author chose articles of the Special Part of the current Russian Code of Administrative Offences and the draft of the new one.

The research methodology is determined by the specifics of the chosen subject and includes a set of general scientific methods of scientific knowledge (analysis, synthesis, comparison).

Legislation on administrative offences has been developing since the first years of the USSR and has been codified twice. During this time, social relations have become significantly more complicated, new threats have appeared, and the volume of legal matter has increased many times. However, some administrative offences remain unchanged for many decades, while others have changed significantly. In addition, the design of new elements of administrative offenses is a matter for a wide range of subjects, with the dominant influence of the Government of the Russian Federation (federal executive authorities). The author comes to the conclusion that Russian law is developing in a network model determining the presence of multiple horizontal and vertical linkages among industries, institutions, norms and offense, resulting in a significant complexity to the design of an administrative offense by placing its elements in the whole network.

Keywords: administrative offense, administrative responsibility, composition of the offense, legal technique, Code of Administrative Offences of the Russian Federation.

For citation: Zyryanov S. M. Problems of Construction of Administrative Offence Elements in the Articles of the Special Part of the Russian Code of Administrative Offences. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 8, pp. 105—126. DOI: 10.12737/jrl.2020.098 (In Russ.)

References

- Alekseev S. S. *Obshchaya teoriya prava*. Vol. II. Moscow, 1982.
- Alekseev S. S. *Struktura sovetskogo prava*. Moscow, 1975.
- Bakhrakh D. N. *Administrativnaya otvetstvennost' grazhdan v SSSR*. Sverdlovsk, 1989.
- Baturin S. S. *O kvalifikatsii sostava administrativnogo pravonarusheniya i prestupleniya po st. 2641 UK RF. Administrativnoe pravo i protsess*, 2016, no. 12.
- Chernus' N. Yu., Tikhotskiy A. V. *Grazhdansko-pravovoy rezhim biologicheskogo materiala cheloveka. Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2019, no. 1.

Galagan I. A. Administrativnaya otvetstvennost' v SSSR (gosudarstvennoe i material'no-pravovoe issledovanie). Voronezh, 1970.

Gureev V. A. Sovershenstvovanie administrativnoy otvetstvennosti v kontekste sistematizatsii sostavov administrativnykh pravonarusheniy v sfere ispolnitel'nogo proizvodstva. *Praktika ispolnitel'nogo proizvodstva*, 2013, no. 5.

Kalmykova A. V. Administrative responsibility in the field of technical regulation in the member states of the eurasion economic union. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2019, no. 4, pp. 76–91. DOI: 10.12737/jflcl.2019.4.6 (In Russ.)

Kalmykova A. V. Tekhnicheskoe regulirovanie v sovremennykh usloviyakh. Cand. diss. Moscow, 2019.

Kisin V. R. Administrativnoe pravonarushenie: ponyatie, sostav, kvalifikatsiya. Moscow, 1991.

Kisin V. R. Sostoyanie granitsy mezhdu administrativnoy i ugovnoy otvetstvennost'yu. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2016, no. 7.

Kosyrev E. V. Osobennosti sostava pravonarusheniy, predusmotrennykh stat'ey 14.37 Kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2019, no. 11.

Krotov K. S. Klassifikatsiya sostavov administrativnykh pravonarusheniy v sfere zashchity konkurentsii. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2018, no. 9.

Kudryavtsev V. N. Obschchaya teoriya kvalifikatsii prestupleniy. Moscow, 1999.

List F. fon. Uchebnik ugovnogo prava. Obschchaya chast'. Moscow, 1903.

Lyublinskiy P. I. Tekhnika, tolkovanie i kazuistika ugovnogo kodeksa. Ed. by V. A. Tomsinov. Moscow, 2004.

Maleina M. N. Status organov, tkaney, tela cheloveka kak ob"ektov prava sobstvennosti i prava na fizicheskuyu neprikosnovennost'. *Zakonodatel'stvo*, 2003, no. 11.

Meshcheryakova T. R. Srok kak priznak ob"ektivnoy storony sostava pravonarusheniya. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2012, no. 1.

Mokrinskiy S. P. Nakazanie, ego tseli i predpolozheniya. Tomsk, 1905. Part. III.

Popov A. V. K voprosu o sostave administrativnogo pravonarusheniya, predusmotrennogo chast'yu 1 stat'i 14.1 KoAP RF (nezakonnoe predprinimatel'stvo). *Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii*, 2018, no. 2.

Poyasnitel'naya zapiska k proektu Rossiyskogo administrativno-protsessual'nogo kodeksa — RAPK (Maslennikov M. Ya.). *Administrativnoe pravo i protsess*, 2007, no. 1.

Rossinskiy B. V. Administrativnaya otvetstvennost' kak metod gosudarstvennogo upravleniya. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2019.

Rossinskiy B. V. Administrativno-pravovye aspekty gosudarstvennogo upravleniya v Rossii. Sistemnye podkhody. Moscow, 2020.

Rossinskiy B. V. Pochemu v Rossiyskoy Federatsii utverdilsya institut administrativnoy otvetstvennosti yuridicheskikh lits i prishlo li vremya ego likvidirovat'? *Administrativnoe pravo i protsess*, 2018, no. 1.

Salishcheva N. G. Problemy pravovogo regulirovaniya instituta administrativnoy otvetstvennosti v Rossiyskoy Federatsii. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2014, no. 9.

Serkov P. P. Administrativnaya otvetstvennost' v rossiyskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody. Moscow, 2012.

Shergin A. P., Shergina K. F. Sovremennye tendentsii integratsii administrativno-deliktnogo i ugovnogo zakonodatel'stva. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2019, no. 11.

Sokolov Ya. O. Problema opredeleniya srokov давности privilecheniya k administrativnoy otvetstvennosti za pravonarusheniya v oblasti voinskogo ucheta. Sostavy pravonarusheniy dolzhnostnykh lits. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh*, 2015, no. 2.

Sokolov Ya. O. Sostav pravonarusheniya, predusmotrennogo stat'ey 21.3 Kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh*, 2018, no. 3.

Sovetskoe administrativnoe pravo. Moscow, 1949.

Studenikina M. S. Chto takoe administrativnaya otvetstvennost'? Moscow, 1990.

Tsvetkov I. V., Filippova S. Yu. Dogovornoe regulirovanie tovarnogo rynka: tendentsii i perspektivy v svete tsifrovizatsii ekonomiki i ispol'zovaniya sovremennykh tekhnologiy. *Zakon*, 2019, no. 5.

Ugolovnoe pravo. Obshchaya chast'. Ed. by A. A. Gertsenzon, B. S. Osherovich, A. A. Piontkovskiy. Moscow, 1939.

Vinnitskiy A. V. Pravo Evraziyskogo ekonomicheskogo soyuza i rossiyskoe administrativnoe zakonodatel'stvo: aktual'nye voprosy sootnosheniya i vzaimodeystviya. *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii*, 2017, no. 4.

Vlasov V. Administrativnye vzyskaniya za narushenie resheniy (obyazatel'nykh postanovleniy) mestnykh organov gosudarstvennoy vlasti. *Sotsialisticheskaya zakonnost'*, 1991, no. 3—4.

Yakimov A. Yu. Sostoyanie op'yaneniya kak obyazatel'nyy priznak sostavov administrativnykh pravonarusheniy (sravnitel'no-pravovoy analiz). *Administrativnoe pravo i protsess*, 2014, no. 10.

Yakimov A. Yu. Znachenie i yuridicheskaya priroda protokola ob administrativnom pravonarushenii. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2019, no. 11.

Yakuba O. M. Administrativnaya otvetstvennost'. Moscow, 1972.