

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ



**АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВА И ПРОЦЕССА**

СБОРНИК НАУЧНЫХ СТАТЕЙ

**Москва
2018**

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ

Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса

Сборник научных статей

Москва
2018

УДК 342.9
ББК 67.401
А 43

Ответственный за выпуск

А. И. Стахов, зав. кафедрой административного права
и процесса РГУП, д-р юрид. наук, профессор

А 43 **Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса: Сборник научных статей.** М.: РГУП, 2018. — 340 с.
ISBN 978-5-93916-672-0

Сборник включает выступления и доклады участников Всероссийской научно-практической конференции памяти Н. Г. Салищевой «Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса» (РГУП, 19 октября 2017). Материалы содержат воспоминания о научно-практической деятельности Н. Г. Салищевой, а также научные статьи, посвященные современным проблемам административного права и административного процесса в Российской Федерации.

Рассчитан на юридическую общественность, может быть полезен аспирантам, магистрантам юридических вузов.

Настоящий сборник подготовлен при информационной поддержке справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ISBN 978-5-93916-672-0

© Коллектив авторов, 2018
© Российский государственный
университет правосудия, 2018

Содержание

От составителей	7
<i>Каплунов А.И.</i> Значение трудов Н. Г. Салищевой для формирования современных подходов к пониманию административного процесса	8
<i>Побежимова Н.И., Овчарова Е.В.</i> Научный вклад профессора Надежды Георгиевны Салищевой в создание концепции проекта нового Кодекса РФ об административных правонарушениях	11
<i>Якимов А.Ю.</i> Вопросы защиты прав и законных интересов граждан в рамках производства по делам об административных правонарушениях, рассмотренные в научных работах профессора Н. Г. Салищевой.	23
<i>Зубарев С.М.</i> К вопросу о взаимосвязи субъектов и объектов государственного контроля.	33
<i>Бекетов О.И.</i> О некоторых процессуальных гарантиях прав поднадзорного на стадии возбуждения дела о несоблюдении административных ограничений и невыполнении обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре.	41
<i>Стахов А.И.</i> О необходимости индивидуализации административно-правового статуса физического лица и организации на современном этапе развития административного права в России.	43
<i>Кобзарь-Фролова М.Н.</i> Проблемы привлечения к ответственности в период действия срока административного наказания	47
<i>Женетль С.З.</i> Исполнение судебного и административного актов: проблема статуса в процессе.	56
<i>Латина М.А.</i> Административно-правовое обеспечение процессов становления и развития инновационной экономики в России.	66
<i>Крылова Е.Г.</i> Перспективы административного и финансово-правового регулирования криптовалюты в Российской Федерации.	79
<i>Осинцев Д.В.</i> Актуализация административной ответственности в актах Конституционного Суда Российской Федерации	88

<i>Майоров В. И.</i> Безопасность в сфере дорожного движения как составная часть общественной безопасности	94
<i>Кононов А. М.</i> Муниципальная милиция в Российской Федерации: проблемы и перспективы создания нового субъекта административного права	100
<i>Воронов А. М., Гоголев А. М.</i> В развитие теории административного права	107
<i>Гришковец А. А.</i> Совершенствование организационно-правовых основ обеспечения промышленной безопасности на опасных производственных объектах	117
<i>Запольский С. В.</i> Подчинение как правовая категория управления экономикой.	127
<i>Штатина М. А.</i> Административно-правовое регулирование и административная регламентация. О методологических подходах, разработанных Н. Г. Салищевой	139
<i>Сморчкова Л. Н.</i> Перспективы развития административного права в сфере управления публичным имуществом	146
<i>Дёмин А. А.</i> Закончилось ли с принятием КАС противопоставление узкого и широкого понятий административного процесса?	154
<i>Федорова Т. В.</i> Актуальные вопросы правоприменения в производстве по делам об административных правонарушениях	163
<i>Трофимова И. А.</i> Административная ответственность юридических лиц: проблемы правоприменения	173
<i>Биткова Л. А.</i> К вопросу об административно-правовом регулировании отношений в сфере сельского хозяйства	181
<i>Буравлев Ю. М.</i> Актуальные вопросы совершенствования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих	187
<i>Малеванова Ю. В.</i> К вопросу о влиянии этических и нравственных норм на антикоррупционное поведение государственных гражданских служащих	195
<i>Дубровский Д. С.</i> К вопросу об обязательном участии представителя стороны обвинения при рассмотрении дела об административном правонарушении.	204

<i>Ломакина В. Ф.</i> Некоторые тенденции развития законодательства об административных правоотношениях на современном этапе	208
<i>Руденко А. В.</i> Проблема установления административной ответственности за нарушение муниципальных правовых актов . . .	215
<i>Батришин Р. Ю.</i> Административная ответственность за уклонение исполнителя земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных или археологических полевых работ от передачи государству культурных ценностей, обнаруженных в результате их проведения	223
<i>Жалсанов Б. Ц.</i> Возраст в административных правоотношениях	227
<i>Сургутсков В. И.</i> Принцип процессуальной экономии и разумный срок как средство его реализации в судопроизводстве по делам об административных правонарушениях.	231
<i>Писенко К. А.</i> Актуальные проблемы регулирования административной деятельности в сфере антимонопольной политики	237
<i>Ковшевацкий В. И.</i> Дефекты правовой регламентации применения отдельных мер административного принуждения	247
<i>Фарикова Е. А., Чапурко Т. М.</i> Политико-правовой взгляд на современные проблемы и перспективы администрирования безопасности несовершеннолетних в России	254
<i>Шмелев И. В.</i> Административная юстиция в Великобритании: особенности системы	263
<i>Порываев С. А.</i> Нормативный административно-правовой акт: понятие и характерные черты	268
<i>Доронина О. В.</i> Публично-правовая природа государственной гражданской службы в Российской Федерации	277
<i>Матыцина Е. И.</i> Рассмотрение дел об административных правонарушениях по главе 18 КоАП РФ	280
<i>Матвеев П. А.</i> Административно-правовые процедуры национальной модели государственной недвижимости	288
<i>Рябченко Д. С.</i> К вопросу о понимании и типизации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора за образовательными организациями	297

<i>Мустафина-Брендихина Д. М.</i> О некоторых проблемах определения объектов государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности	302
<i>Гарцкия Б. Н.</i> О некоторых особенностях предписаний об устранении нарушений обязательных требований, выдаваемых Рособrnазором	305
<i>Шалманов Е. Г.</i> Признаки коллегиальности принятия нормативного акта в разрезе процессуальной правоспособности сторон (административного ответчика, заинтересованных лиц) в судебном процессе по административному спору	308
<i>Чертищева С. В.</i> Основания административно-правового принуждения, применяемого в Российской Федерации к юридическим лицам.	312
<i>Шугаев А. Ю.</i> К вопросу об административной ответственности пешеходов	316
<i>Леонов Д. В.</i> Некоторые проблемы оспаривания нормативных правовых актов органов государственного управления	321
<i>Духанин С. А.</i> Несовершеннолетний как участник судебно-административного дела и дела об административном правонарушении: понятие, отличительные и общие признаки, особенности, различия, критерии разделения	327
<i>Краснова М. Ю.</i> Верховенство права как один из главных принципов в административном судопроизводстве.	331
<i>Абрамович А. Ю.</i> Актуальные проблемы определения и применения наказательных мер административного принуждения в банковской сфере	334

От составителей

В соответствии с распоряжением ректора Российского государственного университета правосудия (РГУП) от 15 сентября 2017 г. № 105 кафедрой административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой была организована и проведена 19 октября 2017 г. Всероссийская научно-практическая конференция памяти Н. Г. Салищевой «Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса».

В работе Конференции приняли участие представители Верховного Суда Российской Федерации, судьи судов общей юрисдикции, арбитражные судьи, ведущие ученые-юристы Российского государственного университета правосудия, Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (МГУ), Института государства и права РАН, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Российского университета дружбы народов, Финансового университета при Правительстве РФ, Всероссийского государственного университета юстиции, НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, Санкт-Петербургского университета МВД России, Омской академии МВД России, Академии права и управления ФСИН России, РГАУ МСХА им. К. А. Тимирязева, Уральского государственного юридического университета, других юридических вузов страны.

■ Каплунов А. И.,

профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, д-р юрид. наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации

Значение трудов Н. Г. Салищевой для формирования современных подходов к пониманию административного процесса

Вектор развития отечественной теории административного процесса в советский период в Российской Федерации был задан монографией Надежды Георгиевны Салищевой «Административный процесс в СССР», в которой был представлен юрисдикционный подход к пониманию административного процесса как деятельности «по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения»¹.

Спустя четыре года В. Д. Сорокиным был сформулирован управленческий подход к пониманию административного процесса как «порядка разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти, а в предусмотренных законом случаях и другими государственными... органами, как деятельности, в ходе осуществления которой возникают общественные отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права»².

Долгое время теория административного процесса была представлена в Российской Федерации указанными подходами.

¹ Административный процесс в СССР. М.: Изд-во Юрид. лит., 1964. С. 16.

² Сорокин В. Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1968. С. 10.

Несмотря на имеющиеся различия, общим для них является то, что «патриархи» отечественной административно-процессуальной науки под административным процессом предлагали понимать *процессуальные формы исполнительно-распорядительной деятельности прежде всего органов исполнительной власти*, используемые при разрешении определенных категорий индивидуальных конкретных дел.

Однако изменения, произошедшие в законодательстве Российской Федерации за последние четверть века, прежде всего, закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 года политико-правового решения о создании административного судопроизводства, обусловили направление дальнейшей «модернизации» административно-процессуального законодательства и необходимость внесения корректив в теорию административного процесса.

Необходимость формирования «административного» судопроизводства была, на мой взгляд, главным образом обусловлена тем, что 7 мая 1992 г. Россия подала заявку на вступление в Совет Европы и взяла на себя обязательства по приведению своего законодательства, в том числе и административно-процессуального, в соответствие с европейскими стандартами. Именно это обстоятельство заставило закрепить в ст. 118 Конституции РФ новый вид судопроизводства «административное», разработать и принять КАС РФ, «перезформатировать» часть гражданско-процессуальных по своей природе производств в административно-процессуальные вопреки существовавшей на тот момент отечественной процессуальной доктрине.

В сложившихся условиях дальнейшая «модернизация» теории административного процесса в России стала возможна в двух направлениях:

- первое — расширение традиционного для отечественной административно-правовой науки понимания административного процесса как процессуальной формы деятельности органов исполнительной власти и включение в его рамки административного судопроизводства;
- второе — сужение понятия административного процесса до рамок административного судопроизводства (правосудия по административным делам) с одновременным включением процессуальных форм деятельности органов исполнительной власти в число

«административных процедур» как «универсальной» формы исполнительно-распорядительной деятельности субъектов публичного управления.

На мой взгляд, ключевую роль в выборе одного из указанных путей вынужденной «модернизации» теории административного процесса сыграло обновленное мнение Н. Г. Салищевой о понимании административного процесса. Согласно её новому подходу «объективная реальность в сфере общественных отношений позволяет обосновать существование и развитие трех видов административного процесса... — **административные процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство**»¹.

Данное понимание административного процесса в учебной литературе получило наименование «комплексного» и сыграло важную роль в формировании схожих с ним «интегративного»² и «комплексного» (на базе управленческого) подходов к пониманию административного процесса.

С учетом изменений процессуального законодательства России административный процесс следует рассматривать как **урегулированную нормами административно-процессуального права деятельность субъекта публичного управления или иного полномоченного субъекта по рассмотрению индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления и деятельность суда по рассмотрению административных дел или экономических споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.**

Исходя из вышеприведенного **комплексного** (на базе управленческого) подхода к пониманию административного процесса и учитывая многообразие административно-процессуальной деятельности с точки зрения субъектов этой деятельности и ее содержания, административный процесс, на наш взгляд, включает две группы производств:

- **административные производства**, которые являются процессуальными формами деятельности органов исполнительной власти

¹ Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М., 2004. С. 221–232.

² См.: Административно-процессуальное право России: Учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. М., 2016. С. 28.

иных уполномоченных субъектов при рассмотрении и разрешении индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления;

- **производства**, которые являются процессуальными формами административного судопроизводства согласно КАС РФ и АПК РФ.

■ *Побежимова Н. И.,*

профессор РАНХиГС, канд. юрид. наук,
заслуженный работник высшей школы РФ

■ *Овчарова Е. В.,*

старший преподаватель Юридического
факультета МГУ им. М. В. Ломоносова,
канд. юрид. наук

Научный вклад профессора Надежды Георгиевны Салищевой в создание концепции проекта нового Кодекса РФ об административных правонарушениях

Профессор Надежда Георгиевна Салищева была идеологом и принимала самое активное участие в кодификации института административной ответственности в союзных республиках СССР на базе Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. В постсоветской России именно Надежда Георгиевна способствовала как разработке и принятию, так и совершенствованию Кодекса РФ об административных правонарушениях в его существующем виде.

Наиболее адекватно отражающий как волю законодателя, так и правоприменительную практику Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях издан под общей редакцией профессора Надежды Георгиевны Салищевой в издательстве «Проспект» в семи изданиях. Этим изданиям предшествовали подготовленные при ее активном участии в качестве автора и члена редколлегии комментарии к Кодексу об административных правонарушениях РСФСР.

Надежда Георгиевна в своих последних работах обращала внимание на необходимость разработки и принятия нового Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее по тексту — КоАП РФ), отмечая, что негативные тенденции постоянного внесения изменений и дополнений в существующий Кодекс РФ об административных правонарушениях, обусловленные ведомственными и региональными интересами, привели к разрушению изначально заложенной в данный Кодекс концепции, нивелировали принципы административной ответственности¹.

В целях реализации конституционных принципов административной ответственности в доработанном проекте нового КоАП РФ² (далее — Проект, проект КоАП РФ) формализованы подходы к административной ответственности с точки зрения определения четких правовых оснований, регламентированного порядка, установленных форм, соответствующего административному правонарушению характера применяемых мер административных наказаний и субъектов административной юрисдикции, уполномоченных их применять.

По результатам научного анализа норм действующего КоАП РФ, тенденций его изменения и практики его применения профессором Надеждой Георгиевной Салищевой были выработаны концептуальные предложения по совершенствованию норм КоАП РФ³, которые были учтены при разработке проекта КоАП РФ:

1. Принципы административной ответственности:

В Общей части КоАП РФ Надежда Георгиевна предлагала решить вопрос об уточнении принципов административной

¹ См.: *Салищева Н.Г.* Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2014. №9. С. 16–18.

² См.: Проект нового КоАП РФ № 957581–6 был разработан рабочей группой Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы РФ VI созыва под руководством председателя Комитета В. Н. Плигина, внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, впоследствии доработан указанной рабочей группой по результатам его общественного обсуждения, организованного в Государственной Думе Федерального Собрания РФ указанным Комитетом.

³ См.: *Салищева Н.Г.* Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2014. №9. С. 18–22.

ответственности. С учетом того, что процессуальная часть не выделяется из общей структуры Кодекса, принципы, заложенные в главах 24 и 30 Кодекса (открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях, информационная открытость деятельности органов административной юрисдикции, судебная защита прав лиц, привлекаемых к административной ответственности), она предлагала изложить в самостоятельной главе первого раздела КоАП РФ, объединив их с принципами, указанными ныне в Общей части КоАП РФ.

Кроме того, Надежда Георгиевна настоятельно рекомендовала дополнительно изложить в проекте нового КоАП РФ такие принципы административной ответственности, как справедливость и соразмерность административных наказаний, учитывая правовые позиции Конституционного Суда РФ.

В результате в Проекте специальная глава 2 Общей части посвящена концепции и принципам административной ответственности, которые впервые в истории кодификации административной ответственности получили надлежащую правовую регламентацию. Правовые принципы административной ответственности обеспечивают единство института административной ответственности, так как нормам-принципам в КоАП РФ не могут противоречить нормы-правила поведения в КоАП РФ и складывающаяся практика применения КоАП РФ. В части 6 ст. 2.5 Проекта предусмотрено, что нормы-принципы в этом Кодексе используются для устранения пробелов в правовом регулировании производства по делу об административном правонарушении. Речь идет о таких базовых принципах административной ответственности, как принцип презумпции невиновности и связанный с ним принцип административной ответственности только за виновно совершенное административное правонарушение, принципы законности, справедливости и соразмерности, гуманизма и юридического равенства, а также недопустимости повторного административного наказания за одно и то же административное правонарушение. В Проекте закреплены с учетом их значения для полного, вестороннего и объективного рассмотрения дел об административных правонарушениях в целях обеспечения гарантий прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, такие принципы производства по делам об административных правонарушениях, как принцип состязательности и равноправия сторон

в производстве по делам об административных правонарушениях, непосредственности и устности производства по делам об административных правонарушениях, открытости (гласности) производства по делам об административных правонарушениях, ведения производства по делам об административных правонарушениях на государственном языке Российской Федерации, а также оперативности, самостоятельности принятия решений в производстве по делам об административных правонарушениях, защиты и судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях, обязательности постановлений и иных актов в производстве по делам об административных правонарушениях.

2. Разграничение компетенции РФ и ее субъектов в правовом регулировании административной ответственности:

Надежда Георгиевна в своих предложениях по совершенствованию КоАП РФ указывала на проблему соотношения компетенции Российской Федерации и её субъектов как в области законодательного регулирования соответствующих общественных отношений, так и в области определения субъектов административной юрисдикции, ссылаясь также на научные труды профессора Марины Семеновны Студеникиной по данному вопросу¹.

Профессор Надежда Георгиевна Салищева указывала, что сопоставление норм ст. 1.3 и 1.3¹ действующей редакции КоАП РФ свидетельствует о наличии явных противоречий в позициях этих статей. С одной стороны, п. 4 ч. 1 ст. 1.3 к ведению Российской Федерации относит установление порядка производства по делам об административных правонарушениях, а с другой, п. 2 ч. 1 ст. 1.3¹ относит к ведению субъектов РФ организацию производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. При этом в судебной практике укоренилась позиция о том, что производство по делам об административных правонарушениях регламентируется только разделом IV КоАП РФ.

¹ См.: *Студеникина М.С.* Разграничение предметов ведения Федерации и субъектов Федерации в области законодательства об административных правонарушениях // *Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ.* М.: МГЮА, 2009; *Студеникина М.С.* Процесс модернизации КоАП РФ: оценка некоторых новелл КоАП РФ // *Актуальные проблемы законодательства об административных правонарушениях: материальный и процессуальный аспекты.* М.: МГЮА, 2012.

В проекте КоАП РФ на федеральном уровне предполагается установить общие положения об административной ответственности и регламентировать производство по делам об административных правонарушениях только в КоАП РФ.

Таким образом, Проект в целом призван упорядочить систему норм об административной ответственности.

3. Субъекты административной ответственности и проблемы дифференциации их административной ответственности:

Надежда Георгиевна всегда обращала особое внимание на то, что необходимо придерживаться системного подхода при совершенствовании закрепленного в Общей части КоАП РФ статуса субъектов административной ответственности. В частности, необходимо определиться со статусом должностных лиц, привлекаемых к административной ответственности. При этом профессор Надежда Георгиевна Салищева критиковала существующую ситуацию следующим образом: «Сейчас в ст. 2.4 КоАП РФ по существу нет системного изложения этого статуса, оно фактически подменено ссылками на конкретные статьи Особенной части Кодекса, когда к должностным лицам приравниваются определенные категории лиц, выполняющие функции в государственных и коммерческих организациях. Кроме того, не ясно, всех ли гражданских государственных служащих можно приравнивать к должностным лицам с учетом Примечания к ст. 2.4 КоАП РФ»¹.

Проект предусматривает широкий перечень должностных лиц, которые могут быть привлечены к административной ответственности, для целей персонализации административной ответственности за административные правонарушения, совершенные должностными лицами как органов государственного аппарата, так и организаций, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм.

По мнению Надежды Георгиевны, необходимо выделить в качестве субъекта административной ответственности индивидуального предпринимателя и исключить практику его приравнивания по объему налагаемых штрафных санкций к юридическим лицам.

Индивидуальные предприниматели и лица, фактически занимающиеся предпринимательской деятельностью, которые

¹ См.: *Салищева Н. Г.* Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2014. № 9. С. 19.

приравниваются в Проекте к зарегистрированным индивидуальным предпринимателям, для целей административной ответственности впервые в истории правового регулирования административной ответственности рассматриваются в качестве самостоятельных субъектов административной ответственности. Тем самым дифференцируется административная ответственность индивидуальных предпринимателей как более мягкая, в отличие от административной ответственности должностных лиц, так как предприниматель — это субъект, который действует на свой страх и риск. Исключения из этого правила предусматриваются только в том случае, когда этого требует специфика отраслевого регулирования.

Надежда Георгиевна также предлагала обсудить вопрос о дифференцированном применении штрафных санкций, предусматривающих административную ответственность субъектов крупного, среднего и малого предпринимательства, как это определено в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях.

По мнению Надежды Георгиевны, вопросы соразмерности административных наказаний требуют особого внимания законодателя, учитывая положения ст. 19 Конституции РФ и ст. 1.7 КоАП РФ о равенстве прав граждан перед законом¹. Основной и самой трудной задачей является дифференциация в новом КоАП РФ составов административных правонарушений и санкций за их совершение для обеспечения их соразмерности. На это особо указывала Надежда Георгиевна в своих предложениях по совершенствованию института административной ответственности². Административные наказания должны назначаться с учетом статуса привлекаемого к административной ответственности субъекта. Особые правила назначения административных наказаний с возможностью замены административного штрафа на предупреждение за впервые совершенные формальные административные правонарушения необходимо предусмотреть для субъектов малого и среднего бизнеса.

Дифференциация административных наказаний предполагает различные санкции за одно и то же административное правонарушение для субъектов крупного, среднего и малого бизнеса. В Проекте данный фактор также учитывается при определении порядка

¹ См.: Там же.

² См.: Там же. С. 19–21.

пересмотра дел (единолично либо коллегиально) и срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

4. Определенность и соразмерность административной ответственности:

Профессор Надежда Георгиевна Салищева отмечала, что нуждаются в углубленной проработке вопросы, касающиеся оптимизации видов и размеров административных наказаний. Речь идет о соотношении различных видов наказаний, в том числе основных и дополнительных.

«В отличие от уголовных наказаний, КоАП РФ не ранжирует административные наказания по степени тяжести. Однако представляется необходимым определить критерии малозначительности правонарушения, не влекущего административной ответственности, как это сделано в отношении предупреждения»¹ — писала Надежда Георгиевна.

В Проекте впервые в истории кодификации административной ответственности предложена система ранжирования административных наказаний по степени тяжести административных правонарушений в зависимости от их категории. Для этих целей в Проекте предусматривается категоризация административных правонарушений на менее значительные, значительные и грубые. При этом в Проекте сохраняется возможность освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью административного правонарушения.

В Проекте определяются виды административных правонарушений, которые влияют на правильную квалификацию административных правонарушений, соблюдение правил назначения административных наказаний, а также обеспечивают их соразмерность с точки зрения защиты прав лиц, привлекаемых к административной ответственности. Так, в Проекте даны определения длящегося, продолжаемого, однородного и повторного административных правонарушений, а определение малозначительного административного правонарушения, в котором должны раскрываться критерии малозначительности, к сожалению, отсутствует в Проекте в нынешнем его виде.

¹ См.: Там же. С. 19.

5. Проблемы определения системы административных наказаний:

Надежда Георгиевна всегда критически относилась к существующей системе административных наказаний. Она предлагала исключить административное приостановление деятельности из перечня видов административных наказаний¹. Это предложение поддержано авторами проекта КоАП РФ, поэтому в системе административных наказаний в данном Проекте отсутствует административное приостановление деятельности.

Традиционно в науке административного права подчеркивается карательный характер меры административной ответственности, которая рассматривается как мера государственного, в частности административного, принуждения, применяемая за совершение административного правонарушения, состав которого должен быть установлен как основание для применения административной ответственности, и заключающаяся в назначении лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения, уполномоченным субъектом административной юрисдикции установленных законом карательных мер административного принуждения как разновидности карательных санкций, применяемых в качестве административных наказаний, которые такое лицо должно претерпеть.

Цель применения административных наказаний, что отражено и в действующем КоАП РФ, и в Проекте, состоит в том, чтобы предотвратить совершение новых административных правонарушений как виновным лицом, так и другими лицами (частная и общая превенция).

В то же время административное приостановление деятельности, что следует из его законодательно закрепленного содержания и порядка назначения, имеет целью прекращение уже допущенного нарушения, выявленного противоправного поведения и предотвращение наступления его общественно опасных последствий или устранение вреда, причиненного в результате совершения административного правонарушения. Для его назначения нет необходимости устанавливать состав административного правонарушения, так как это пресекательная мера административного принуждения.

¹ См.: *Салищева Н.Г.* О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 5–12.

Таким образом, административное приостановление деятельности является мерой административного пресечения, а не мерой административного наказания.

Меры административного наказания также могут оказывать воздействие, направленное на прекращение противоправного поведения (например, лишение специального права, предоставленного физическому лицу). Однако при лишении специального права на лицо, подвергнутое этому административному наказанию, не возлагается обязанность совершить действия, направленные на устранение допущенного нарушения. Истечение назначенного срока наказания является достаточным основанием для окончания его исполнения (следует учитывать особенности, при которых подвергнутое наказание лицо обязано повторно сдать экзамен на право управления транспортными средствами).

В случае административного приостановления деятельности устранение лицом, подвергнутым такому наказанию, обстоятельств, послуживших основанием для его назначения, определено в качестве основания досрочного прекращения исполнения данного административного наказания.

Установленный в ст. 32.12 КоАП РФ порядок повторного производства по делу об административном правонарушении в случае, если причины административного приостановления деятельности не были устранены привлекаемым к административной ответственности лицом, не исключает возобновления деятельности после истечения сроков административного приостановления. Если по результатам проведенной проверки будет установлено, что обстоятельства, ставшие основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности, не устранены, уполномоченное должностное лицо вправе составить новый протокол об административном правонарушении и применить меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Рассмотренная норма оставляет правоприменителю свободу административного усмотрения. При этом производство по делам о таких административных правонарушениях требует привлечения ресурсов и затрат.

Предлагаемый механизм является в значительной степени искусственным. Возможность повторного применения административного

приостановления деятельности, если меры по устранению причин его первоначального применения не были предприняты, свидетельствует о пресекательном, а не карательном характере данной меры административного принуждения. Пресекательные меры административного принуждения могут применяться неоднократно до тех пор, пока нарушение не будет устранено. Меры административных наказаний как карательные санкции можно назначать и применять только однократно, руководствуясь принципом недопустимости наказания лица дважды за одно и то же административное правонарушение.

Наличие проблем, связанных с возобновлением деятельности по истечении срока административного приостановления при неустранении причин приостановления, подтвердило обсуждение Проекта с участием правоприменителей. В частности, высказывались предложения о продлении срока административного приостановления.

Реализация таких предложений противоречила бы правовой сущности и конституционным принципам публично-правовой ответственности. Именно поэтому в Проекте из системы административных наказаний исключено административное приостановление деятельности.

6. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях:

В Проекте КоАП РФ порядок рассмотрения и пересмотра дел об административных правонарушениях судами судебной системы страны, которые при этом осуществляют правосудие, регламентируется в отдельных главах и концептуально отличается от порядка рассмотрения и пересмотра дел об административных правонарушениях иными субъектами административной юрисдикции. На реализации именно такого подхода настаивала Надежда Георгиевна в своих последних научных работах по данному вопросу, в частности в своем докладе на научно-практической конференции в Российской академии правосудия по проблемам административной ответственности в 2013 году¹.

¹ См.: Салищева Н.Г. Проблемы совершенствования норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности: Материалы научно-практической конференции. 30 мая 2013 г. М.: РАП, 2014. С. 8–19.

Научное издание

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И ПРОЦЕССА**

Сборник научных статей

Издание осуществлено в авторской редакции

Корректор *В.В. Паламарчук*
Верстка: *А.А. Грач*

Подписано в печать 27.04.2018.
Формат 60×90 ¹/₁₆. Усл. п. л. 21,25.
Тираж 100 экз.

Российский государственный университет правосудия
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»

создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 мая 1998 г. № 528, Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1999 г. № 1199, с Федеральным конституционным законом от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ, Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 2014 г. № 529. Учредителем Университета является Верховный Суд Российской Федерации.

Предмет, цели, основные направления деятельности Университета:

- реализация дополнительных профессиональных программ повышения квалификации федеральных и мировых судей, работников аппаратов судов, а также органов и управлений системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации;
- профессиональная переподготовка судей, впервые назначенных на должность судьи;
- подготовка высококвалифицированных кадров по образовательным программам высшего образования по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства;
- подготовка квалифицированных служащих и специалистов среднего звена по образовательным программам среднего профессионального образования;
- формирование, развитие научных школ, организация и проведение научных исследований по актуальным проблемам правоприменения, правопонимания и правотворчества;
- содействие интеграции науки и образования в международное научно-исследовательское и образовательное пространство;
- выполнение фундаментальных и прикладных научных, методических исследований в области организации и деятельности судебной власти;
- научное, информационно-аналитическое и экспертное обеспечение деятельности Верховного Суда Российской Федерации, Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации;
- распространение накопленного в Университете научного и образовательного опыта путем издания научных монографий, учебников, учебных пособий, периодических изданий и другой издательской продукции на русском и иностранных языках.

Адрес (место нахождения) Университета:
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, дом 69.

Приемная ректора: тел. : +7 (495) 332-53-51

Информационно-образовательный портал РГУП: www.op.raju.ru
Интернет-магазин изданий РГУП: rajbook.ru

Издательство РГУП: iicentre@yandex.ru
тел.: +7 (495) 332-51-44