

На правах рукописи

Попугаев Юрий Ильич

**ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Москва - 2020

Работа выполнена на кафедре административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя

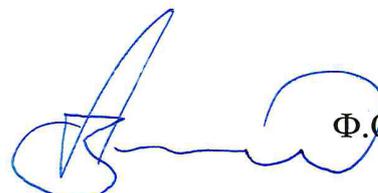
- Научный консультант:** доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
Дугенец Александр Сергеевич
- Официальные оппоненты:** **Соловей Юрий Петрович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, ректор Сибирского юридического университета
- Стариков Юрий Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан Юридического факультета ФГБОУ «Воронежский государственный университет», заведующий кафедрой административного и административного процессуального права
- Старостин Сергей Алексеевич**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е.Кутафина (МГЮА)»
- Ведущая организация -** ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук»

Защита состоится «8» октября 2020 г. в 11.00 на заседании диссертационного совета Д 203.019.01, созданного на базе ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя», по адресу: 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12, учебно-лекционный корпус № 2, зал диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» (<http://diss.mosu-mvd.com>).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2020 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

 Ф.О. Вертлиб

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. На протяжении всего периода существования цивилизации человечество стремилось и стремится к эффективному использованию социальных норм как регуляторов общественных отношений для достижения желаемых задач общества в целом и с появлением права - правомерного поведения каждого гражданина в отдельности. В правовой теории важное значение всегда придавалось исследованию правового инструментария воздействия на общественные отношения, вопросам формирования, реализации и эффективности норм права.

Четкие, определенные и выверенные законодательные установления, предписания особенно важны в деликтном законодательстве, предусматривающим конкретные меры ответственности. Двусмысленность деликтных норм опасная вещь, поскольку их реализация предполагает серьезные правоограничения и, соответственно, необходимость строгого соблюдения прав и законных интересов граждан.

Рассматриваемая отрасль отечественного законодательства достаточно молодая и сформировалась буквально в конце прошлого века. Специальных научных работ, посвященных отдельной и подробной характеристике этого законодательства в виде комплексной разработки теоретико-прикладных проблем материально-правовых и процессуальных составляющих этой отрасли крайне недостаточно, что особенно, по нашему мнению, негативно сказывается на начальном этапе третьей кодификации данного законодательства.

Согласно одобренной 4 июня 2019 года Правительством Российской Федерации концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по прошествии 17 лет со дня вступления в силу КоАП РФ назрела объективная необходимость научного осмысления и анализа сложившейся за эти годы практики его применения, а также критической оценки эффективности его норм с учетом внесенных многочисленных изменений, конституционных требований. В этой связи диссертант полагает важным и необходимым сосредоточиться на монографическом исследовании основных теоретических и прикладных проблем данной отрасли законодательства с выработкой рекомендаций по их разрешению и отражению результатов исследования в проекте нового КоАП РФ.

Административные правонарушения являются самой распространенной категорией деликтов, оказывающих негативное, дезорганизирующее воздействие на охраняемые общественные отношения. Вопреки имеющемуся в литературе мнению об отсутствии признака общественной опасности данных правонарушений, они, безусловно, причиняют значительный вред, ущерб интересам личности, общества и государства.

Отчетливо проявляющаяся в последние годы устойчивая тенденция расширения законодателем круга деяний, признаваемых административными

правонарушениями¹, возрастания репрессивной составляющей административных наказаний, предусматривающих весьма существенные правоограничения, лишения и обременения², которым ежегодно подвергаются по экспертным оценкам сотни миллионов физических и юридических лиц³, особенно актуализирует проблемы законности, обоснованности и эффективности реализации законодательства об административных правонарушениях с учетом важнейших общеправовых, конституционных принципов. При этом ведомственная статистика налажена, по сути, в двух основных субъектах административной юрисдикции – МВД России и судебной системе. Но, помимо этого дела об административных правонарушениях рассматривают должностные лица более 70-ти федеральных органов исполнительной власти, многочисленные органы исполнительной власти субъектов федерации, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии, действующие при органах исполнительной власти субъектов федерации и в муниципальных образованиях.

Изложенные обстоятельства актуализируют проблему законности, обоснованности и справедливости при применении норм законодательства об административных правонарушениях. Качество и эффективность правоприменения обусловлено множеством факторов, среди которых важнейшее место занимает качество правового материала, подлежащего применению.

КоАП РФ, применяемый с 1 июля 2002 года, характеризуется определенными достоинствами, но и существенными дефектами. К основным тенденциям развития законодательства об административных правонарушениях следует отнести крайнюю динамичность, бессистемность и хаотичность внесения в него поправок, обусловленных, в том числе, недостатками структурного построения КоАП РФ, являющегося одним из самых нестабильных кодифицированных источников права. За вышеуказанный период принят 621 федеральный закон, которым в КоАП РФ внесено уже свыше 4800 изменений.

Устойчивая тенденция существенного ужесточения административных наказаний ведет к постепенному смешиванию двух публично-правовых видов юридической ответственности – административной и уголовной, что недопустимо с точки зрения основополагающих конституционных положений и принципов права.

Необходимо разработать концептуальные подходы к формированию законодательства об административных правонарушениях на основе объективных критериев административной деликтивизации, осуществить сравнительно-правовой

¹ С момента принятия КоАП РФ число статей его Особенной части возросло примерно на 40 %.

² Многократно возросли предельно допустимые размеры административного штрафа, расширен перечень правонарушений, за которые может быть назначен административный арест, система административных наказаний пополнилась новыми видами наказаний – обязательные работы, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований.

³ Так, только статистика МВД России и Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации ежегодно фиксирует десятки миллионов выявленных административных правонарушений. Только органами внутренних дел ежегодно их выявляется около 60 млн. и отдельно около 100 млн. нарушений правил дорожного движения, фиксируемых автоматически с помощью средств фото и видеозаписи. Для сравнения - преступлений ежегодно регистрируется около 4-5 млн.

анализ соразмерности административных наказаний с учетом последствий совершенных деяний и соотносимости с аналогичными видами уголовных наказаний в целях выработки предложений по преодолению неуклонной тенденции усиления репрессивности административной ответственности.

Проведенный анализ правоприменительной практики выявил несовершенство отдельных административно-деликтных норм, их конкуренцию, как внутриотраслевую, так и межотраслевую – с нормами уголовного права, а также недостатки правового регулирования этапов реализации административной ответственности, влияющие на соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан.

Устранение многочисленных недостатков законодательства об административных правонарушениях, накопившихся за более чем семнадцатилетнюю практику его реализации, дальнейшее развитие этого вида отечественного законодательства невозможно без научного осмысления и глубокой разработки проблем этого законодательства и путей их разрешения.

Таким образом, на основе обширного теоретического, нормативно-правового и фактического материала необходим дальнейший комплексный и системный анализ этого законодательства в целом с учетом современных реалий социально-экономической и социально-политической действительности. Роль и место законодательства об административных правонарушениях в системе отечественного законодательства, его значимость как основного средства реализации административно-деликтной политики, а также активно проводимая в настоящее время работа в рамках третьего этапа его кодификации требуют проведения системного, комплексного монографического исследования.

Степень научной разработанности темы. Изучение проблем отечественного законодательства об административных правонарушениях постоянно находится в центре внимания ученых. Значительный вклад в исследовании этих проблем внесли ученые-административисты Д.Н.Бахрах, К.С.Бельский, И.А.Галаган, А.А.Демин, Е.В.Додин, А.С.Дугенец, А.П.Клюшниченко, Л.В.Коваль, Ю.М.Козлов, Ф.Е.Колонтаевский, А.П.Коренев, А.Е.Луцев, В.М.Манохин, М.Я.Масленников, Н.И.Побежимова, Л.Л.Попов, Ф.С.Разаренов, В.И.Ремнев, Б.В.Россинский, М.Я.Саввин, Н.Г.Салищева, П.П.Сергун, В.Д.Сорокин, М.С.Студеникина, А.П.Шергин и др.

Отдельные аспекты темы нашли отражение в работах А.Б.Агапова, В.В.Денисенко, И.И.Веремеенко, С.М.Зырянова, В.В.Игнатенко, А.В.Кирина, В.Р.Кисина, В.А.Круглова, А.В.Мартынова, О.С.Рогачевой, В.Е.Севрюгина, Ю.П.Соловья, П.П.Серкова, Ю.Н.Старилова, С.А.Старостина, Ю.В.Степаненко, В.Г.Татаряна, И.В.Тимошенко, Ю.А.Тихомирова, С.В.Штатского, А.Ю. Якимова и др.

Имеющиеся исследования отмечают недостаточную комплексную разработанность как материально-правовых, так и процессуальных проблем рассматриваемого вида законодательства. За рамками системного, комплексного научного анализа остаются основные проблемы законодательства об административных правонарушениях. Они фактически не разработаны и касаются существенных дефектов его формирования и применения, объективных

потребностей и критериев административной деликтивизации, коллизии и конкуренции норм об административных правонарушениях и способов их преодоления, соразмерности административных наказаний с учетом последствий совершенных деяний и соотносимости с аналогичными видами уголовных наказаний, состояния правового регулирования этапов реализации административной ответственности и ряда других аспектов темы. Настоящая диссертационная работа претендует на восполнение этих пробелов.

Объектом исследования является российское федеральное законодательство об административных правонарушениях, система общественных отношений, складывающихся в процессе его формирования и реализации.

Предмет исследования – нормы российского федерального законодательства об административных правонарушениях с точки зрения их формирования и применения, основные дефекты материально-правовой и процессуальной составляющих этого законодательства и способы их устранения.

Цель исследования заключается в дальнейшем совершенствовании российского федерального законодательства об административных правонарушениях, практики его формирования и применения.

Сформулированная цель требует соответственно постановки и решения следующих конкретизирующих ее промежуточных исследовательских **задач**:

1) сформулировать сущность законодательства об административных правонарушениях, определить его системное построение и место в правовой системе Российской Федерации;

2) определить концептуальные основы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях и его соответствие Основному закону страны;

3) уточнить сущность и особенности формирования такой разновидности способа правового регулирования как административно-деликтивный запрет;

4) определить содержание института административного правонарушения, его основные проблемы по действующему законодательству и наметить пути дальнейшего совершенствования;

5) выявить внутриотраслевую и межотраслевую коллизии и конкуренции норм об административных правонарушениях и определить способы их преодоления;

6) определить содержание института административного наказания, его основные проблемы по действующему законодательству и наметить пути дальнейшего совершенствования;

7) на основе сравнительно-правового анализа соразмерности административных наказаний с учетом последствий совершенных деяний и соотносимости с аналогичными видами уголовных наказаний внести рекомендации по преодолению неуклонной тенденции усиления репрессивности административной ответственности;

8) уточнить содержание процессуальной составляющей административной ответственности, особенности и проблемы процессуального статуса субъектов административной юрисдикции;

9) определить содержание и этапы реализации административной ответственности и выработать предложения по оптимизации их законодательного регулирования;

10) определить основные проблемные аспекты стадий производства по делам об административных правонарушениях и исполнения постановлений по этим делам и наметить пути их оптимизации;

11) выявить основные проблемы правовой регламентации мер административно-процессуального принуждения и внести конкретные предложения по ее совершенствованию в направлении повышения гарантий прав, свобод и законных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях;

12) определить содержание и цели административно-деликтной политики государства и место административно-деликтного законодательства в ее реализации;

13) выработать критерии административной деликтизации и сформулировать на этой основе рекомендации по совершенствованию административно-деликтного законодательства;

14) определить основные недостатки принятой в короткий период концепции нового КоАП РФ с целью возможного внесения в нее концептуальных уточнений и дополнений, а также корректировки ее некоторых положений для оптимизации в дальнейшем административно-деликтного законодательства;

15) сформулировать основные направления дальнейшего развития отечественного законодательства об административных правонарушениях.

Методологическую и теоретическую основу исследования составляют фундаментальные положения теории права, труды советских и российских ученых-административистов, а также специалистов в смежных отраслях права.

При работе над диссертацией использовались диалектический метод познания, исторический, системный и целевой подходы к изучению проблем. В ходе исследования применялись сравнительно-правовой, аналитико-статистический, формально-правовой и нормативно-логический методы, а также методы аналогии и комплексного подхода к анализу изучаемых явлений и закономерностей.

Базовые положения диалектического метода познания позволили отразить взаимосвязь теории и практики, формы и содержания объекта исследования, процессов развития социально-политических отношений и их влияния на формирование административно-деликтной политики на разных исторических этапах.

Специальные методы исследования применялись:

- исторический – при изучении этапов формирования административно-деликтного законодательства;

- сравнительно-правовой – при сопоставлении норм об административных правонарушениях и смежных уголовных норм как отечественного, так и зарубежного законодательства;

- статистический – при изучении количественных показателей, отражающих ситуацию с административной деликтностью;

- формально-правовой и нормативно-логический – при анализе структурных компонентов административно-деликтных норм;

- конкретные методы социологических исследований – анкетирование, опрос, интервьюирование различных категорий граждан и представителей административно-юрисдикционных органов, позволяющие всесторонне оценить результаты реализации административно-деликтной политики.

Нормативная и эмпирическая основа исследования включает обширную законодательную и иную нормативную правовую базу Российской Федерации, а также международно-правовые акты и законодательство некоторых стран. В диссертации использованы постановления Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, материалы правоприменительной практики различных государственных органов, в особенности одного из самых крупных субъектов административной юрисдикции – МВД России, статистическая информация Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации наряду с ее представлениями по фактам выявленных нарушений требований действующего административно-деликтного законодательства.

Диссертантом проводилось изучение дел об административных правонарушениях, осуществлялся опрос и интервьюирование практических сотрудников органов внутренних дел, непосредственно осуществляющих дознание и административно-юрисдикционную деятельность, других полномочных представителей административно-юрисдикционных органов, включая мировых судей, а также лиц, в отношении которых осуществлялось производство по делам об административных правонарушениях в столичном регионе и ряде субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования. Диссертация представляет собой комплексное монографическое исследование теоретических и прикладных проблем отечественного федерального законодательства об административных правонарушениях постсоветского периода, охватывающих его материально-правовую и процессуальную составляющие, позволившее в результате сформулировать с учетом научных подходов основные определения понятийного аппарата этого законодательства, а также наметить основные пути его дальнейшего развития.

К новшествам концептуального плана относится определение сущности и системности законодательства об административных правонарушениях, а также уточнение его места в правовой системе Российской Федерации как отдельного вида законодательства с учетом специфики предмета, способа правового регулирования и задач. Авторский подход на основе концептуального переосмысления сущности, назначения, роли и места административно-деликтного законодательства отличается от традиционно сформированного в юриспруденции понимания рассматриваемого вида законодательства и его нормативного закрепления в действующем классификаторе правовых актов.

По новому рассматриваются основные институты этого законодательства – административного правонарушения и административного наказания, основные проблемы их реализации, предлагаются пути оптимизации. Подробно исследованы

отношения административной ответственности с точки зрения их возникновения, изменения и прекращения: как фактически наступающие до вынесения конкретного решения об административном наказании, проявляющиеся в конкретном виде этого наказания, а также продолжающие иметь место в рамках срока административной наказанности. То есть содержание административной ответственности не исчерпывается только правоограничениями, предусмотренными санкцией административно-деликтной нормы, как это косвенно отражено в административно-деликтном законодательстве и предлагается в новом проекте КоАП РФ с учетом преобладающей в юридической науке точки зрения, но и включает в себя и иные правоограничения, без которых нельзя обойтись при ее реализации. Такой подход к пониманию сущности административной ответственности позволил разработать этапы ее реализации, на основе которых предложены новые направления дальнейшего совершенствования административно-деликтного процессуального законодательства.

С учетом основных конституционных положений и принципов права, современных реалий социально-экономической и политической действительности и многолетнего опыта реализации действующего КоАП РФ выявлены основные дефекты административно-деликтных норм с точки зрения их формирования и применения. В целях совершенствования административно-деликтного нормотворчества разработаны основные положения административной деликтизации, предусматривающие исчерпывающий перечень объективных критериев, при наличии которых возможно формирование норм об административных правонарушениях.

На основе принципов справедливости и равенства перед законом сформулированы новые положения о соразмерности административных наказаний и внесены рекомендации по преодолению неуклонной тенденции усиления репрессивности административной ответственности.

На защиту выносятся следующие основные теоретические положения:

1. На основе концептуального переосмысления сущности, назначения, роли и места законодательства об административных правонарушениях в отечественной правовой системе сформулирован авторский подход о рассматриваемом виде законодательства с учетом специфики его предмета, способа правового регулирования, используемого в рамках этого законодательства, и задач как отдельном виде законодательства, отличающийся от традиционно сформировавшегося в юриспруденции понимания этого законодательства и его нормативного закрепления в действующем классификаторе правовых актов. При этом по своей сути данное законодательство наряду с уголовным законодательством является источником публичного деликтного права охранительной (защитной, наказательной, штрафной) направленности, но никак не управленческого. В соответствии с правовым классификатором правовых актов вопросы административной ответственности, административного правонарушения и административного наказания ошибочно включены в раздел основ государственного управления, что подлежит безусловному исправлению. Специфический признак рассматриваемого вида законодательства - не повседневная управленческая деятельность многочисленных органов исполнительной власти, его реализующих, а

направленность и характер деликтных норм, включенных в соответствующие статьи законодательного акта.

2. Констатируется, что ошибочное понимание сущности административно-деликтного законодательства приводит и к неправильному его использованию и применению. В настоящее время оно стало по сути управленческим карательным средством пополнения бюджетов разного уровня, а не правообеспечительным средством правоохранительной, защитной направленности с минимальным правоограничительным потенциалом.

3. Аргументируется положение об отличительных признаках законодательства об административных правонарушениях и уголовного законодательства, учитывая близость и смежность их предметов, направленности и задач. При этом сделан вывод о том, что законодательство об административных правонарушениях должно являться правообеспечительным средством большей профилактической направленности с минимальным правоограничительным потенциалом и упрощенным порядком реализации. Но в настоящее время оно таковым, к сожалению, не является.

4. Наименование рассматриваемого вида законодательства роднит его с административным законодательством в целом. Однако, аргументация, основанная на исследовании его предмета, специфике способа правового регулирования, используемого в его рамках, и задач подчеркивает безусловное своеобразие этого вида законодательства, что позволяет рассматривать его за пределами общего административного законодательства. Так, статьи законодательства об административных правонарушениях содержат нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с совершением административного правонарушения между государством (в лице его уполномоченных органов и должностных лиц) и лицом, совершившим административное правонарушение (материально-правовые административно-деликтные нормы), а также отношения между субъектами (органами, должностными лицами), осуществляющими производство по делу об административном правонарушении, этими субъектами и участниками производства, и отношения между участниками производства (административно-деликтные процессуальные нормы). Указанные отношения существенно отличаются от управленческих отношений, реализуемых в повседневной позитивной деятельности органов исполнительной власти.

В настоящее время имеются все предпосылки для систематизации отдельных отраслевых законодательных актов, предусматривающих административную ответственность, в едином федеральном кодифицированном акте. При этом появляются все основания для переименования рассматриваемого вида законодательства и нормативного закрепления получившего распространение в последние годы и более удобного термина – «административно-деликтное законодательство».

5. Определяется необходимость совершенствования конституционно-правовых основ законодательства об административных правонарушениях. При этом выявлены коллизии норм Конституции Российской Федерации (части 3 ст. 35, части 3 ст. 55) и рассматриваемого вида законодательства. Подчеркивается необходимость их устранения в рамках работы по дальнейшему развитию

административно-деликтного законодательства. В этой связи вопрос о своеобразии административно-деликтного законодательства и соответственно необходимости его приведения в соответствие с конституционно-правовыми нормами, предусматривающими возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина только федеральными законами, требуется вынести на рассмотрение широкой юридической общественности.

6. В связи с рассмотрением в последние годы различных проектов новой редакции КоАП РФ и с учетом активной общественной дискуссии о различных вариантах его оптимизации сделан вывод о важности и необходимости упорядочивания работы по дальнейшему совершенствованию административно-деликтного законодательства. В этой связи представляется предпочтительным образование при Президенте Российской Федерации соответствующей экспертно-консультативной структуры в виде Совета по кодификации и совершенствованию публичного деликтного законодательства (по аналогии с эффективно действующим Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства). Основной задачей этого Совета должна быть подготовка концептуальных положений по дальнейшей оптимизации деликтного законодательства в целом (а не отдельных его частей), с определением необходимости преобразований в сфере конституционного и деликтного права, дальнейших тенденций криминализации, декриминализации и деликтивизации законодательства на основе единых подходов, перспектив введения института уголовных проступков, а также других проблем публично-охранительной нормативно-правовой направленности и путей их решения.

7. В целях совершенствования административно-деликтного нормотворчества разработаны основные положения административной деликтивизации, предусматривающие исчерпывающий перечень объективных критериев, при наличии которых возможно формирование норм об административных правонарушениях. В рамках данных критериев выделены и охарактеризованы критерии социального (объективной необходимости), нормативно-правового, обеспечительного (ресурсного) и правореализационного (реальности выявления и практического доказывания противоправного факта) характера. Отсутствие хотя бы одного из них должно являться основанием для приостановки разработки соответствующего проекта законодательного акта об административной ответственности.

8. Серьезной проблемой законодательства об административных правонарушениях является гипердинамизм внесения в КоАП РФ изменений и дополнений при достаточно стабильной социально-экономической и политической ситуации в стране. Эти изменения не успевают отслеживать и усваивать не только обычные граждане, но и должностные лица правоприменительных органов. В этой связи необходимо создание механизма по ограничению и упорядочиванию перманентных инициатив министерств и ведомств решать проблемы только через установление ответственности, различных правоограничений и обременений. Вноситься на рассмотрение законодательного органа должны только те законопроекты, которые были включены в план законопроектной работы Правительства Российской Федерации. Для других субъектов законопроектной

инициативы в целях исключения подготовки скороспелых, непроработанных проектов законодательных актов нормативно установить определенный временной период для рассмотрения и исправления соответствующих законопроектов, подготовленных без учета объективных критериев административной деликтивизации, включающий анализ практики применения действующих норм, данных статистического учета, в том числе о нагрузке на должностных лиц, исполняющих постановления по делам об административных правонарушениях и затрат для их исполнения.

9. Содержание современной административно-деликтивной политики как организованной государственно-властной деятельности всех ветвей власти по противодействию административной деликтивности требует постоянного рассмотрения и уточнения на предмет актуальности, системности, эффективности и результативности комплекса организационных, социально-экономических, правовых, пропагандистских и иных мер. Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях является важным, но не единственным правовым средством реализации этой политики. В этой связи сделан вывод о необходимости перераспределения применяемых в рамках противодействия административной деликтивности разноплановых мер. Так, превалирующие в рамках указанного противодействия правоограничительные меры должны сокращаться при принятии мер иного характера - социально-экономической, профилактической и пропагандистской направленности, при устранении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

10. Устойчивое ужесточение административной ответственности, проявляющееся в тенденции интеграции административной и уголовной ответственности, следует отнести к наиболее существенной, основной проблеме современного законодательства об административных правонарушениях, что никак не соответствует устоявшемуся теоретико-правовому положению о различных по своей правовой природе типах указанных видов ответственности, общим принципам права, конституционно-правовым положениям об основных правах, свободах и законных интересах граждан.

10.1. Так, следует констатировать, что наименования и размеры многих административных наказаний стало невозможно отличить от соответствующих наименований и размеров уголовных наказаний, что полностью противоречит основным принципам права, включая принципы справедливости и равенства граждан перед законом. Такая ситуация полностью игнорирует направленность и сущность законодательства об административных правонарушениях как предупредительного, профилактического правообеспечительного средства с минимальным правоограничительным потенциалом и упрощенным порядком реализации, что всегда отличало этот вид законодательства.

10.2. По существу в настоящее время рассматриваемый вид законодательства превратился только в правоограничительное, правобременительное, карающее средство, основная цель которого заключается в сборе денежных средств для пополнения бюджетов разного уровня. Причем такой сбор осуществляется уже на плановой основе в большинстве субъектов Российской Федерации, что крайне печально и извращает смысл административно-деликтивного законодательства как

источника публичного деликтного права охранительной направленности, превращает его в обычное управленческое средство, что недопустимо с правовой точки зрения.

Таким образом, делается вывод о необходимости законодательного закрепления в общих нормах сущности административно-деликтного законодательства как предупредительного, профилактического правообеспечительного средства, характеризующегося минимальным правоограничительным потенциалом и упрощенным порядком реализации.

11. К направлениям дальнейшего совершенствования институтов административного правонарушения и административного наказания, направленным также на разрешение или минимизацию указанной выше основной проблемы современного законодательства об административных правонарушениях следует отнести следующие.

11.1. Определение административного правонарушения, содержащееся в статье 2.1 КоАП РФ, не содержит характерного отличительного признака, позволяющего четко разграничивать административное правонарушение и преступление. Отсутствие характерного для преступления признака общественной опасности в указанном определении не является препятствием для формулирования составов административных правонарушений с данным признаком и их включения в Особенную часть КоАП РФ. Причем отсутствие законодательного закрепления признака потенциальной опасности деяния в определении административного правонарушения по ныне действующему законодательству позволяет законодателю деликтивизировать практически любое деяние, что можно считать существенным недостатком правовой регламентации.

11.2. Предлагается разграничивать административное правонарушение и преступление по характеру и степени потенциальной опасности, а также по критерию последствий совершенного противоправного деяния. В этой связи административное правонарушение по своему характеру, юридической природе должно быть в основе своей формальным, т.е. нести гипотетическую опасность причинения ущерба при нарушении каких-либо правил безопасности в различных сферах жизнедеятельности без нанесения по факту как такового материального (физического) ущерба. Немногочисленные материальные составы должны отличаться минимальными последствиями, не причинять ущерб здоровью и другим значимым объектам посягательства.

В этой связи делается вывод о признании административным правонарушением виновно совершенного противоправного деяния (действия или бездействия), способного причинить вред охраняемым законом отношениям, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность.

11.3. В целях существенной разгрузки административно-деликтного законодательства, в результате чего оно реально будет отличаться от уголовного, а также разрешения проблемы межотраслевой коллизии (конкуренции) административно-деликтных норм делается вывод о возможности перенесения административных правонарушений с материальным составом, причиняющих конкретный значимый вред общественным отношениям, включая все смежные,

однотипные с соответствующими уголовными преступлениями составы (а это около 20-25 % всех составов – мелкое хулиганство, все виды мелкого хищения, антинаркотические составы и т.п.), в УК РФ под категорией уголовных проступков, что будет исключать наличие судимости в результате их совершения.

При этом привлечение к ответственности за такие правонарушения, отличающееся определенными трудностями в их квалификации на практике, будет осуществляться на основе уголовно-процессуального законодательства, регламентация которого отличается большей четкостью от административно-процессуальной составляющей КоАП РФ, в том числе и в плане гарантий прав, свобод и законных интересов соответствующих участников процессуальных правоотношений, что не маловажно и значимо. Но реализация такого положения предполагает совместную проработку со специалистами уголовного права.

11.4. Оптимизация количества многочисленных однотипных статей и составов административных правонарушений в новом Кодексе предлагается путем унификации и изложения в одной статье (части статьи) аналогичных признаков составов правонарушений, предусмотренных разными частями статьи или разными статьями одной главы действующего КоАП РФ. Это возможно через повышение уровня нормативности (деликтно-правового обобщения) правовых установлений, отказа от чрезмерной, излишней детализации нормативных установлений, свойственных действующему КоАП РФ (ст. ст. 19.5, 19.7, 19.7.1, 19.7.2, 19.7.2-1, 19.7.3, 19.7.5-2, 19.7.7, 19.7.8, 19.7.9, 19.7.10, 19.7.12, 19.7.13, 19.7.14, 19.8.1, 19.8.2 и т.п.).

11.5. В действующем КоАП РФ содержится неоправданное множество специальных норм, не предусматривающих санкций, отличающихся от санкций, содержащихся в общих нормах или не требующих такого отличия. Делается вывод об исключении таких административно-деликтных норм.

11.6. Налицо необходимость деделиктизации некоторых деяний, признаваемых действующим КоАП РФ административными правонарушениями, не представляющих существенной опасности в связи с единичными случаями их совершения, для противодействия которым возможно и целесообразно использовать иные правовые средства (гражданско-правовую, дисциплинарную ответственность).

11.7. Серьезной проблемой действующего законодательства об административных правонарушениях является проблема внутриотраслевой и внешнеотраслевой коллизии (конкуренции) административно-деликтных норм. Она должна быть учтена и минимизирована при подготовке нового административно-деликтного законодательства. По ныне действующему законодательству необходимо ориентировать правоприменителя на приоритет административно-деликтной нормы (при ее коллизии с уголовно-правовой).

11.8. Обоснован вывод об ошибочности формулирования в одной норме (статье, части статьи) нескольких самостоятельных составов административных правонарушений, отличающихся только признаками субъекта. Такое построение нормативного материала является предпосылкой неправильного толкования и применения санкции нормы ко всем указанным в ней субъектам, независимо от того являются ли они непосредственными исполнителями предусмотренного

диспозицией противоправного деяния. Данное предложение особенно актуально с точки зрения формулирования составов в новом КоАП РФ.

11.9. Обосновывается вывод о необходимости кардинального переосмысления и соответственно изменения системы административных наказаний. Безусловно, административные наказания должны быть в правоограничительном, обременительном плане минимальными и отличаться по своему характеру и размерам от уголовных наказаний. Представляется, что таковыми и наиболее характерными с административной точки зрения должны быть наказания следующего порядка: предупреждение, отстранение от должности, конфискация, лишение специального права, лишение разрешений, лицензий на определенные виды деятельности, дисквалификация, временный административный запрет деятельности и т.п. Такие виды административного наказания, наиболее характерные и часто применяемые в настоящее время, как штраф с исключительными повышенными размерами, обязательные работы, административный арест по новому административно-деликтному законодательству должны быть отнесены к исключительным категориям наказания и назначаться только к злостным правонарушителям и за неоднократное совершение правонарушений.

11.10. При наличии в системе административных наказаний сходных по наименованию и своему характеру наказаний, однотипных уголовным наказаниям, в Общей части КоАП РФ должно быть обязательно закреплено правило о том, что верхние пределы (сроки, размеры) административных наказаний не должны превышать низшие пределы (сроки, размеры) аналогичных уголовных наказаний.

11.11. Законодатель должен предоставить возможность подвергнутым таким административным наказаниям, связанным с длительным претерпеванием лишений и правоограничений, как лишение специального права, дисквалификация, обязательные работы и административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований, быть досрочно освобожденными от их исполнения при достижении целей этих наказаний.

12. С целью достижения правовой определенности и корректности констатируется необходимость изменения статуса юридического лица как участника административно-деликтного отношения с соответствующим отражением этого в норме Общей части КоАП РФ, посвященной этому субъекту, формулировка которой не должна предусматривать признание юридического лица самостоятельным субъектом административного правонарушения, а оставлять за ним только статус возможного субъекта административной ответственности, что в правовом плане не одно и то же. Такое изменение означало бы корректное, более адекватное нормативное отражение фактического положения юридического лица как участника административно-деликтного отношения. В этом плане возможны заимствование и адаптация некоторых приемлемых положений об ответственности юридического лица из гражданского законодательства.

13. Преобладающее в юридической науке и косвенно отраженное в административно-деликтном законодательстве понятие административной ответственности как наказания, санкции за совершенное деяние не выражает полностью ее сущности и содержания. При этом с учетом практических аспектов

реализации отношений административной ответственности сделан вывод о неполном отражении содержания административной ответственности и в проекте нового КоАП РФ как только наказания за совершенное правонарушение. А ошибочность в законодательном понятийном аппарате ведет и к недостаткам правового регулирования.

На практике отношения ответственности, проявляющиеся в различных правоограничениях и обременениях, фактически наступают как до вынесения конкретного решения об административном наказании при реализации различных мер административно-процессуального принуждения, так и остаются после его исполнения в рамках отношений срока административной наказанности.

14. На основе указанного понимания сущности административной ответственности разработаны этапы ее реализации, предусматривающие новые направления дальнейшего совершенствования административно-деликтных процессуальных норм. При этом на основе сформулированных аргументов предлагается:

14.1. Предусмотреть возможность возбуждения дела об административном правонарушении и при отсутствии сведений о лице его совершившем, что требует соответствующего дополнения норм, регламентирующих поводы и основание возбуждения дела об административном правонарушении. По ныне действующему законодательству дело возбуждается только в отношении известного лица, при этом не учитываются характерные практические юрисдикционные ситуации по делам о мелких хищениях, повреждении имущества, когда полностью отсутствует информация о потенциальном правонарушителе;

14.2. Процессуальным актом, фиксирующим факт возбуждения дела об административном правонарушении, следует признать протокол об административном правонарушении, постановление о назначении административного наказания (при упрощенном производстве) и определение о возбуждении дела об административном правонарушении (при отсутствии сведений о лице, совершившем противоправное деяние, иных сведений (доказательств), получение которых требует временных затрат, превышающих сроки, установленные законом для составления протокола об административном правонарушении).

Иные процессуальные документы, признаваемые действующим законодательством актами возбуждения дела об административном правонарушении, фиксируют лишь действия, осуществляемые в целях обнаружения признаков состава административного правонарушения (в результате таких действий может быть установлено и их отсутствие);

14.3. Упразднить институт административного расследования как самостоятельную обособленную часть стадии возбуждения дела об административном правонарушении (ст. 28.7 КоАП РФ), в связи с тем, что его содержание (т.е. виды и характер осуществляемых процессуальных действий) неотлично от содержания действий должностного лица, предшествующих составлению протокола об административных правонарушениях вне административного расследования;

14.4. Главу КоАП РФ, посвященную возбуждению дела об административном правонарушении, дополнить нормами, определяющими какие процессуальные

действия составляют содержание этой стадии и могут совершаться правоприменителем: опрос, осмотр места происшествия, осмотр предметов, документов, меры по установлению лица, совершившего противоправное деяние и др. В числе таких действий особое место занимают те, которые именуются действующим КоАП РФ мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Учитывая их выраженный принудительный характер и порождаемые их применением правоограничения (личного, имущественного, организационного характера), обуславливающие необходимость детальной регламентации оснований, условий, порядка осуществления, представляется важным их структурное обособление в проекте Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях в главу «Меры административно-процессуального принуждения».

14.5. Исходя из сформулированного представления о содержании стадии возбуждения дела об административном правонарушении, обстоятельства, предусмотренные статьей 24.5 действующего КоАП РФ, признающих их обстоятельствами, исключающими производство по делу об административном правонарушении, следует считать основаниями отказа в возбуждении дела об административном правонарушении и прекращении дела об административном правонарушении. Их перечень требует дополнения и иными обстоятельствами: обнаружение в деянии признаков преступления, примирение с потерпевшим.

15. Нормы о процессуальной компетенции основных субъектов административной юрисдикции подлежат обязательному уточнению и пересмотру на предмет соответствия другим федеральным законодательным актам. Так, к самым многочисленным из состава этих субъектов как органов исполнительной власти относятся органы внутренних дел (полиции). Выявлено некорректное, ошибочное отнесение к их непосредственной процессуальной компетенции полномочий по составлению протоколов по ряду правонарушений (часть 3 ст. 28.3 КоАП РФ) на основании исчерпывающего перечня задач и основных направлений деятельности, предусмотренных статусным законодательным актом – Федеральным законом «О полиции» от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ. При этом неоправданное расширение отмеченной подведомственности ведет, как правило, к нарушениям законности, предопределяемых отсутствием должной компетенции для адекватной правовой оценки событий и явлений, по которым необходимо принимать процессуальные решения.

16. Аргументируется сомнительная легитимность и отсутствие правовых оснований для сохранения статьи 23.2 о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав. Указанные комиссии действуют, по сути, на общественных началах и не являются органами государственной власти, поскольку речь идет о муниципальном уровне.

Представляется, что такой подход должен быть и у законодателя субъектов Российской Федерации в отношении административных комиссий при органах местного самоуправления. Таким образом, требуется обязательная и обстоятельная ревизия компетенционных норм главы 23 КоАП РФ на предмет соответствия федеральному законодательству и необходимости включения их в новое административно-деликтное законодательство.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно вносит определенный вклад в разработку проблем отечественного законодательства об административных правонарушениях, связанных с повышением социальной значимости институтов административной ответственности. Специфика предмета, используемого в рамках этого законодательства запретительного способа правового регулирования и задач рассматриваемого законодательства позволяет сделать вывод о нем как об отдельном виде законодательства, отличающемся от традиционно сформировавшегося в юриспруденции понимания этого законодательства и его нормативного закрепления в действующем классификаторе правовых актов.

Выводы, предложения и рекомендации обобщают и дополняют научные знания о сущности указанного вида законодательства, его роли и месте в правовой системе Российской Федерации. Диссертационное исследование предопределяет необходимость формирования отдельного научного направления в виде проблем административно-деликтного законодательства и административно-деликтного права, рассматриваемых отдельно от проблем общего административного законодательства и административного права, посвященных управленческим отношениям, реализуемым в повседневной позитивной деятельности органов исполнительной власти.

Практическая значимость диссертационного исследования. Основные положения диссертации могут быть использованы в нормотворческой деятельности субъектов законодательной инициативы и правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции.

По результатам исследования разработаны конкретные предложения и рекомендации по дальнейшему развитию административно-деликтного законодательства, что представляет особую значимость в связи с разработкой в настоящее время проектов нового КоАП РФ и Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях.

Результаты исследования могут быть использованы также в законотворческой и ведомственной нормотворческой деятельности, а также в учебном процессе юридических высших учебных заведений и учебно-методической работе практических подразделений субъектов административной юрисдикции.

Апробация и внедрение результатов исследования реализованы в форме обсуждения его основных положений на многих международных и всероссийских научно-практических конференциях, подготовки научных публикаций, внедрения соответствующих научных разработок в учебный процесс и правотворческую и правоприменительную деятельность.

Основные результаты диссертационного исследования докладывались на 32 международных, всероссийских, региональных и ведомственных научно-практических конференциях и семинарах, среди которых следует выделить IX и X Международные научно-практические конференции, посвященные памяти Юрия Марковича Козлова в МГЮУ (МГЮА) им. О.Е.Кутафина, X юбилейную международную научно-практическую конференцию (Сорокинские чтения) в Санкт-Петербургском университете МВД России, I, II и III Международные научно-практические конференции «Кореневские чтения» в Московском университете МВД

России им. В.Я.Кикотя и ряд других.

Диссертант непосредственно участвовал в деятельности нескольких научных коллективов по разработке проблем административно-юрисдикционной деятельности и административно-деликтного законодательства в период с 2011 по 2015 годы в ФГКУ «ВНИИ МВД России», а также в период с 2017 по 2019 года в ФГКОУ ВПО «МосУ МВД РФ им. В.Я.Кикотя», в связи с чем осуществлялись выезды в различные регионы Российской Федерации для сбора и анализа эмпирического материала по проблемам применения административно-деликтного законодательства.

Научные результаты докладывались и представлялись диссертантом как членом межведомственной рабочей группы под эгидой Минюста России и рабочей группы МВД России по подготовке проекта концепции нового КоАП РФ и его проекта в профильные комитеты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Минюст России, Договорно-правовой департамент и Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России, правоприменительные подразделения МВД России, другие органы исполнительной власти, а также в образовательные и научно-исследовательские учреждения Российской Федерации. Ряд из них учтен, о чем свидетельствуют соответствующие акты внедрения результатов исследования.

Отдельные разработки диссертационного исследования в виде методических рекомендаций «О коллизии и конкуренции норм об административных правонарушениях и способах их преодоления», представляющие особый интерес для подразделений ОВД, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, представлены в ГУОООП МВД России для использования в практической деятельности.

Положения диссертационного исследования использовались также в научно-исследовательской работе по отработке плановых, заказных и инициативных тем НИР в ФГКУ «ВНИИ МВД России», Московском университете МВД России имени В.Я.Кикотя и в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административно-процессуальное право», «Основы профессиональной деятельности» в Московском университете МВД России имени В.Я.Кикотя, а также аналогичных дисциплин во Всероссийском институте повышения квалификации сотрудников МВД России и Санкт-Петербургском университете МВД России.

Структура и объем диссертации обусловлены целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав, включающих тринадцать параграфов, заключения, перечня нормативных актов, судебных актов, списка использованной литературы и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, степень ее научной разработанности, раскрываются объект, предмет, цель и задачи исследования, научная новизна полученных результатов, формулируются основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость исследования, содержатся сведения об апробации и внедрении его результатов.

Первая глава **«Концептуальные основы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях»** посвящена характеристике сущности законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, его специфике, системообразующим и характерным признакам.

В первом параграфе *«Сущность и своеобразие законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях»* подчеркивается особенность этого вида законодательства, подкрепляемая такими аргументами, как специфика предмета регулирования данного законодательства, нормативная обособленность и структуризация административно-деликтных норм в едином кодифицированном законодательном акте, превалирование такого способа правового регулирования в рамках этого законодательства как административно-деликтный запрет, особенности законодательно закрепленных его задач. Это законодательство предназначено для регулирования общественных отношений, возникающих в связи с совершением административного правонарушения между государством (в лице его уполномоченных органов и должностных лиц) и лицом, совершившим административное правонарушение (материально-правовые административно-деликтные отношения), а также отношений между субъектами (органами, должностными лицами), осуществляющими производство по делу об административном правонарушении, этими субъектами и участниками производства, и отношений между участниками производства (административно-деликтные процессуальные отношения). То есть по своей сути (предмет, способ регулирования, задачи) данное законодательство наряду с уголовным законодательством является источником публичного деликтного права охранительной (защитной, наказательной, штрафной) направленности, но никак не управленческого (чисто административного, регулирующего позитивные управленческие отношения).

В соответствии с действующим правовым классификатором правовых актов оно рассматривается в рамках основ государственного управления, что представляется ошибочным, поскольку специфическим отличительным, характеризующим признаком этого законодательства является не деятельность многочисленных органов исполнительной власти его реализующих (этот признак можно рассматривать как факультативный и влияющий в том числе на его наименование), а направленность и характер деликтных норм, включенных в соответствующие статьи законодательного акта (как основной, ключевой, субстантивный признак).

Во втором параграфе *«Административно-деликтный запрет как характерный способ правового регулирования в рамках законодательства об административных правонарушениях»* раскрываются характерные черты рассматриваемого способа правового регулирования.

В рамках механизма административно-правового регулирования присутствуют многочисленные разноплановые, различные по своей юридической природе административно-правовые запреты (административно-предупредительные, статусные – в рамках института государственной службы и др.). Кроме того, знание характерных признаков административно-деликтного запрета необходимо для специалистов, осуществляющих административно-деликтное нормотворчество, участвующих в формулировании диспозиций административно-деликтных норм. В этой связи рассматриваемый вид правового запрета соотнесен с иными видами публично-правовых запретов – административно-правовыми, а также со смежным правовым явлением - уголовно-правовым запретом.

Административно-деликтный запрет как предусмотренное административно-деликтной нормой предписание, возбраняющее совершение определенного деяния (действия, бездействия), обязательное для правовой оценки данного деяния и его правовых последствий и нарушение которого влечет административную ответственность, сам по своей правовой природе не однороден. В рассматриваемой категории запретов выделяются первичные (основные), предусмотренные кодифицированным законодательным актом и вторичные (производные) запреты, как правило, регулируемые отсылочными, бланкетными нормами. Они могут предусматриваться различного рода правилами безопасности (правила дорожного движения, противопожарные правила и т.п.). Все это характерно именно для административно-деликтного регулирования.

Третий параграф *«Проблемы формирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях с точки зрения цели, содержания и критериев административной деликтизации»* посвящен малоизученным вопросам административной деликтизации, раскрытию ее содержания и разработке ее критериев. Введенный новый термин представляется более корректным с семантических позиций словообразования - по аналогии с термином – «криминализация», поскольку в административно-правовой литературе встречаются однотипные термины - «деликтолизация», «деликтация».

По своему содержанию административная деликтизация представляет собой юридикацию деяния в качестве административного правонарушения при наличии всех системообразующих объективных критериев, являющихся основанием для принятия законодательным органом обоснованного решения о соответствующем административно-деликтном запрете. Вопрос о разработке научно обоснованных критериев деликтизации представляется крайне важным и необходимым, учитывая особо динамичные процессы перманентных, не всегда вызываемых объективными обстоятельствами, изменений и дополнений административно-деликтного законодательства. Так, со времени его принятия прошло чуть более 17 лет, а мы имеем уже около 5000 изменений и дополнений в рассматриваемый вид

законодательства. Такое количество изменений не успевает отследить и освоить не только обычный гражданин, но и специалист-правоприменитель.

Обобщение отечественных и зарубежных литературных источников позволило диссертанту выделить и охарактеризовать критерии социального (объективной необходимости), нормативно-правового, обеспечительного (ресурсного) и правореализационного (реальности выявления и практического доказывания противоправного факта) характера. Сделан вывод, что отсутствие хотя бы одного из них должно являться основанием для приостановки разработки соответствующего проекта законодательного акта. В этой связи представляется необходимым нормативное закрепление данных критериев в нормативных правовых документах, посвященных процедуре разработки законодательных актов, как неотъемлемых показателей, сдерживающих непродуманные инициативы.

К основным условиям формирования и качества административно-деликтных норм следует отнести: научно обоснованное определение предмета административно-деликтного правового регулирования; объективная необходимость (не субъективная спонтанность) разработки соответствующих административно-деликтных норм; соблюдение принципа соразмерности санкций административно-деликтных норм характеру и последствиям деяния; соблюдение правил юридической техники. Социально и научно обоснованная деликтивизация деяний и система действенных и вместе с тем соразмерных административных наказаний в совокупности определяют результативность и эффективность административно-деликтного законодательства, достижение и выполнение законодательно закрепленных его целей и задач.

Четвертый параграф *«Конституционно-правовые основы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях»* посвящен анализу соответствия действующего административно-деликтного законодательства конституционно-правовым нормам.

Этот анализ позволил выявить наличие и аргументировать необходимость устранения коллизий норм Основного закона страны и административно-деликтного законодательства, связанных с реализацией части 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, определяющей возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина только федеральными законами, а также части 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда, и нормы главы 23 действующего КоАП РФ, наделяющей должностных лиц многочисленных органов исполнительной власти полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, влекущих наказание в виде административного штрафа.

С учетом указанного анализа сделан вывод о вариантах устранения отмеченных коллизий. В частности, предлагается вынесение на рассмотрение широкой юридической общественности вопроса о возможности и необходимости:

- конституционно-правового уточнения места административно-деликтного законодательства в правовой системе государства. В этой связи требуется устранение противоречий в самом Основном законе. В частности, исключение противоречия между пунктом 3 статьи 55 и пунктом «к» статьи 72 и, соответственно, отнесение административно-деликтного законодательства к

исключительной компетенции Российской Федерации - через соответствующее дополнение в пункте «о» статьи 71. При этом в пункт «к» статьи 72 Конституции Российской Федерации о совместном ведении в области административного, административно-процессуального законодательства следует внести поправку – за исключением законодательства об административной ответственности;

- внесения соответствующих корректив в ст. 35 Конституции Российской Федерации, поскольку исключить органы исполнительной власти из системы субъектов административной юрисдикции в полном объеме в обозримой перспективе просто не реально, учитывая огромный общий объем дел об административных правонарушениях, разрешаемых более 70 субъектами административной юрисдикции, и наделенных полномочиями по применению такого самого распространенного вида административного наказания как административный штраф. Данную работу следует осуществлять под эгидой консультативной структуры, желательно при Президенте Российской Федерации.

В пятом параграфе *«Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях как средство реализации административно-деликтной политики»* анализируется место и роль рассматриваемого вида законодательства в системе иных правовых и других мер, направленных на противодействие административной деликтности.

Административно-деликтная политика представляет собой организованную государственно-властную деятельность всех ветвей власти по противодействию административной деликтности. Она состоит в комплексе организационных, правовых, пропагандистских, социально-экономических и иных мер.

Концептуальная проработка содержания административно-деликтной политики и систематическая его уточнение должны обязательно включать: результаты мониторинга правоприменительной практики в динамике; возникающие проблемы в деятельности субъектов административной юрисдикции по реализации административно-деликтного законодательства; анализ результатов декриминализации составов правонарушений за последние 15-20 лет; максимальный учет критериев административной деликтности при формировании административно-деликтных норм; изучение действенности административно-деликтного законодательства: результативность и эффективность административно-деликтных норм, последствия их применения, достижение целей тех или иных административных наказаний и т.п.

Анализ административно-юрисдикционной деятельности многочисленных субъектов административной юрисдикции показал, что эта деятельность в организационном плане не упорядочена в должной мере, характеризуется определенной разрозненностью, фактически отсутствует единый центр по ее организации, не сформирована до настоящего времени единая статистическая отчетность. В наибольшей степени ведомственная статистика по административным правонарушениям и ее анализу налажена, по сути, только в двух органах власти (из более чем 70-ти субъектов административной юрисдикции) – в МВД России и судах общей юрисдикции. Безусловно возникает вопрос о совершенствовании координации данной деятельности.

Учитывая, что административная деликтность и преступность тесно связаны между собой, в основе правонарушаемости независимо от отраслевой принадлежности противоправных деяний лежат сходные причины, то и напрашивается ответ на поставленный вопрос. Координация деятельности по противодействию преступности возложена на прокуратуру. Логично предположит, что координацию деятельности по противодействию деликтности в целом целесообразнее осуществлять единому органу, надзирающему за законностью, - Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях является важным, но не единственным средством реализации административно-деликтной политики. В этой связи сделан вывод о необходимости перераспределения баланса превалирующих в рамках противодействия административной деликтности правоограничительных мер в сторону мер социально-экономической, профилактической, пропагандистской и иной направленности. Особая важность принадлежит в этом плане деятельности, направленной на устранение причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Вторая глава диссертации **«Проблемы оптимизации материально-правовой составляющей законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях»** посвящена проблемным аспектам и совершенствованию основных материально-правовых институтов рассматриваемого вида законодательства - институту административного правонарушения и институту административного наказания.

В первом параграфе второй главы *«Состояние и пути совершенствования института административного правонарушения»* проведен анализ современного состояния института административного правонарушения, который позволил автору сформулировать основные направления его дальнейшей оптимизации.

Серьезной проблемой административно-деликтного законодательства является проблема ужесточения административной ответственности. Ее решение предопределяет необходимость определения более четкого критерия разграничения административного правонарушения и преступления. Так, законодательное понятие административного правонарушения, содержащееся в статье 2.1 КоАП РФ, не содержит характерного отличительного признака, позволяющего четко разграничивать указанные виды правонарушений. Причем, отсутствие характерного для преступления признака общественной опасности в указанном понятии не является препятствием для формулирования составов административных правонарушений с данным признаком и их включения в Особенную часть КоАП РФ. Кроме того, отсутствие неотъемлемого признака потенциальной опасности деяния в определении административного правонарушения по ныне действующему законодательству позволяет законодателю деликтизировать практически любое деяние, что можно считать существенным недостатком правовой регламентации.

Проведенный анализ особенностей большинства составов административных правонарушений показал, что около 75-80 % из них относится к формальным, посягающим на нарушение многочисленных правил безопасности в различных сферах жизнедеятельности, но без нанесения конкретного ущерба. Это позволило

автору прийти к выводу о возможности и необходимости разграничения административного правонарушения и преступления по критерию степени, характера опасности и последствий совершенного противоправного деяния. В этой связи административное правонарушение по своему характеру, юридической природе должно быть, как правило, формальным, т.е. нести гипотетическую опасность причинения ущерба при нарушении каких-либо правил безопасности в различных сферах жизнедеятельности без нанесения по факту как такового материального (физического) ущерба. Немногочисленные материальные составы должны отличаться минимальными последствиями, не причинять ущерб здоровью и другим значимым объектам посягательства.

Требуется рассмотрения совместно со специалистами в области уголовного права вопроса о возможности перенесения в УК РФ под категорией уголовных проступков административных правонарушений с материальным составом, причиняющих конкретный вред общественным отношениям, включая все смежные, однотипные с соответствующими уголовными преступлениями составы (а это около 20-25 % всех составов – мелкое хулиганство, все виды мелкого хищения, антинаркотические составы и т.п.). При этом также решится проблема межотраслевой коллизии (конкуренции) норм.

Привлечение к ответственности за такие правонарушения, отличающееся определенными трудностями в их квалификации на практике, будет осуществляться на основе уголовно-процессуального законодательства, регламентация которого отличается большей четкостью от административно-процессуальной составляющей КоАП РФ, в том числе и в плане гарантий прав, свобод и законных интересов соответствующих участников процессуальных правоотношений, что представляется крайне важным.

Таким образом административно-деликтное законодательство будет существенно разгружено, реально отличаться от уголовного и по своему характеру и назначению приблизится к менее репрессивному правообеспечительному средству с большей профилактической направленностью, с упрощенным порядком реализации, то есть станет таковым по своему определению.

С учетом изложенного и в развитие пункта 2.3.1 концепции нового КоАП РФ, предусматривающего возможность законодательного уточнения понятия административного правонарушения, предложена следующая формулировка этого понятия: «Административным правонарушением признается виновно совершенное противоправное деяние (действие или бездействие), способное причинить вред охраняемым законом отношениям, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность».

Диссертантом обращено внимание на то, что действующий КоАП РФ содержит более 660 статей, формулирующих около 2000 составов административных правонарушений, и освоение такого объема правового материала весьма сложно даже для профессиональных юристов, которыми большинство правоприменителей не являются. Тем более, он недоступен для восприятия лицами, поведение которых призван регулировать. Оптимизация количества статей и составов административных правонарушений в новом Кодексе в направлении их сокращения предлагается путем сокращения большого количества специальных

норм, не предусматривающих санкций, отличающихся от санкций, содержащихся в общих нормах или не требующих такого отличия. Требуется также деделиктивизировать некоторые деяния, признаваемые действующим КоАП РФ административными правонарушениями. Например, деяний, предусмотренных неприменяемыми статьями КоАП РФ, не представляющих опасности в связи с единичными случаями их совершения, для противодействия которым возможно и целесообразно использовать иные правовые средства (гражданско-правовую, дисциплинарную ответственность).

Обоснован вывод об ошибочности формулирования в одной норме (статье, части статьи) нескольких самостоятельных составов административных правонарушений, отличающихся признаками субъекта. Такое построение нормативного материала является предпосылкой ошибочного толкования и применения санкции нормы ко всем указанным в ней субъектам, независимо от того являются ли они непосредственными исполнителями предусмотренного диспозицией противоправного деяния.

Во втором параграфе второй главы *«Проблема коллизии и конкуренции норм об административных правонарушениях и способы их преодоления»* осуществлен сравнительно-правовой анализ административно-деликтных норм федерального и регионального законодательства, а также сходных, однотипных уголовно-правовых норм, который позволил выявить внутриотраслевую конкуренцию и межотраслевую конкуренцию административно-деликтных норм.

Так, в ходе исследования выявлены абсолютно недопустимые в юриспруденции факты коллизии (конкуренции) норм Особенной части КоАП РФ и УК РФ. Совпадающие по всем признакам деяния одновременно признаются преступлением и административным правонарушением. Например, часть 6 ст. 20.8 КоАП РФ и часть 4 ст. 222 УК РФ, ст. 5.38 КоАП РФ и ст. 149 УК РФ и ряд других, подробно описанных в работе.

Масштабность различных видов коллизии (конкуренции) административно-деликтных норм свидетельствует о серьезной проблеме действующего законодательства об административных правонарушениях. Безусловно, она должна быть учтена и минимизирована при подготовке нового административно-деликтного законодательства.

Представляется, что с точки зрения прав и законных интересов лиц, в отношении которых ведется производство по делу о правонарушении выбор (среди конкурирующих норм) должен быть сделан в пользу нормы КоАП РФ независимо от того, раньше или позже по сравнению с конкурирующей нормой УК РФ она была принята. То есть в данном случае темпоральное правило разрешения коллизии (конкуренции) не является принципиальным и обязательным. По нашему мнению, при коллизии нормативных актов в сфере публичного права применению подлежит акт, улучшающий положение граждан.

В регулировании рассматриваемых общественных отношений законодатель не должен допускать правовой неопределенности (что и имеет место при коллизии норм КоАП РФ и УК РФ). Если же она допущена, то издержки правотворчества не должны возлагаться на граждан. То есть при совершении лицом деяния, одновременно содержащего признаки административного правонарушения и

преступления, не должна применяться норма, предусматривающая более тяжкие правоограничения и лишения для правонарушителя. При этом ориентирование правоприменительной практики на приоритет административно-деликтной нормы (при ее коллизии с уголовно-правовой) в наибольшей мере соответствует общеправовым принципам справедливости и гуманизма. Однако наилучшим способом разрешения исследуемой проблемы является устранение законодателем существующих коллизий (путем внесения изменений в соответствующие законодательные акты) и предупреждение их появления в ходе правотворчества.

В третьем параграфе второй главы *«Состояние и пути совершенствования института административного наказания»* рассмотрена система административных наказаний и ее реализация на практике на основе сравнительно-правового анализа административно-деликтного и уголовного законодательства, сопоставления характерных и однотипных санкций, составляющих содержание схожих по своей правовой природе наказаний. Предложения по оптимизации системы административных наказаний базируются на характеристике административно-деликтного законодательства как правообеспечительного средства с меньшим объемом правоограничений и обременений в сравнении с уголовным законодательством.

Приходится констатировать, к сожалению, недопустимые в правовом плане факты, когда: максимальные размеры и сроки некоторых видов административных наказаний, предусмотренных для физических лиц, на несколько порядков превосходят минимальные сроки и размеры аналогичных видов уголовных наказаний; сроки давности привлечения к административной ответственности за некоторые виды административных правонарушений равны срокам давности, установленным для преступлений небольшой и средней тяжести; давность исполнения постановления о назначении административного наказания такая же, как и давность исполнения обвинительного приговора при осуждении за преступление небольшой тяжести.

Авторский подход о необходимости смягчения административных наказаний и административной ответственности в целом заключается в следующем. Совершенствование системы административных наказаний, включая сокращение размеров санкций должно основываться, прежде всего, на специфике самого административного правонарушения как деяния в основном формального, не причиняющего конкретного материального (физического) ущерба. В этой связи не подлежит никакому сомнению, что административные наказания должны быть в правоограничительном, обременительном плане минимальными и отличаться по своему характеру и размерам от уголовных наказаний. Представляется, что таковыми и наиболее характерными с административной точки зрения должны быть наказания следующего порядка: предупреждение, отстранение от должности, конфискация, лишение специального права, лишение разрешений, лицензий на определенные виды деятельности, дисквалификация, временный административный запрет деятельности и т.п. Такие виды административного наказания, наиболее характерные и часто применяемые в настоящее время, как повышенный штраф, обязательные работы, административный арест по новому административно-деликтному законодательству должны быть отнесены к исключительным

категориям наказания и назначаться только к злостным правонарушителям и за неоднократное совершение правонарушений.

При наличии в системе административных наказаний сходных по наименованию и своему характеру наказаний, однотипных уголовным наказаниям, в Общей части КоАП РФ должно быть обязательно закреплено правило о том, что верхние пределы (сроки, размеры) административных наказаний не должны превышать низшие пределы (сроки, размеры) аналогичных уголовных наказаний.

Отмечена специфика таких видов наказания, как лишение специального права, дисквалификация, обязательные работы и административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований. Длительные сроки данных видов административных наказаний, в течение которых лицо, подвергнутое наказанию, не совершает новых правонарушений, по ныне действующему законодательству не могут быть сокращены (за исключением срока административного приостановления деятельности). Представляется, что законодатель должен предоставить возможность подвергнутым таким административным наказаниям, связанным с длительным претерпеванием лишений и правоограничений, быть досрочно освобожденными от их исполнения при наличии обстоятельств, свидетельствующих о достижении целей этих наказаний.

Оптимизацией правового регулирования должны быть также охвачены: субинститут давности привлечения к административной ответственности – в плане преодоления устойчивой тенденции к постоянному исключению из общего правила и увеличению соответствующих сроков; субинститут освобождения от административной ответственности - в плане соответствующей правовой адаптации с более разработанным субинститутом по уголовному праву.

Многочисленные процессуальные проблемы административно-деликтного законодательства и предложения по их разрешению сформулированы в третьей главе работы **«Проблемы оптимизации правового регулирования процессуальной составляющей законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях»**.

В первом параграфе этой главы *«Характеристика процессуальной составляющей законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, содержания и этапов реализации административной ответственности»* анализируются характерные черты процессуальной части рассматриваемого вида законодательства, определяются содержание реализации административной ответственности и этапы этой реализации.

Диссертантом сделан вывод о том, что преобладающее в юридической науке и косвенно отраженное в административно-деликтном законодательстве понятие административной ответственности как наказания, санкции за совершенное деяние не выражает в полном объеме ее сущности и содержания. При этом с учетом практических аспектов реализации отношений административной ответственности аргументированно опровергается закрепленное положение об административной ответственности и в проекте нового КоАП РФ как только наказания за совершенное правонарушение.

В самом общем виде административной ответственность выражается в установленном законом правовом последствии совершения административного

правонарушения, состоящем в возложении на правонарушителя обязанности претерпеть лишения и правоограничения, которые закон связывает с совершением административного правонарушения, и реализации этой обязанности посредством правоприменительной деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, осуществляемой в установленном законом порядке. Следует подчеркнуть, что фактически содержанием административной ответственности охватываются обременения, лишения и правоограничения, которые лицо, привлекаемое к этой ответственности испытывает и до вынесения решения о соответствующем наказании (они могут быть обусловлены применением различных мер административно-процессуального принуждения), а также и последующие административно-деликтные отношения и соответствующие правовые последствия, связанные с полным периодом административной наказанности. По нашему мнению, официально принятое определение такой фундаментальной категории, как административная ответственность и законодательное отражение его содержания представляет важность и практическую значимость с точки зрения учета всех ее составляющих компонентов в правореализационной административно-юрисдикционной деятельности.

Обосновано выделение материально-правового и процессуального институтов административной ответственности как взаимообусловленных, но относительно самостоятельных частей административно-деликтного права. В совокупности же правовые нормы, составляющие материальный и процессуальный институты административной ответственности, образуют единую правовую ткань рассматриваемой юридической категории.

Введена новая терминология об этапах реализации административной ответственности и дана их авторская характеристика с точки зрения возникновения, развития и прекращения административно-деликтных процессуальных отношений. Определен процессуальный статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на различных этапах привлечения к административной ответственности. Проанализировано состояние правового обеспечения каждого из этих этапов с точки зрения достаточности и необходимости имеющихся правовых средств для их реализации. Выявлены пробелы, противоречия, неопределенность в правовом регулировании отдельных стадий производства по делам об административных правонарушениях и сформулированы предложения по дополнению, изменению процессуальных институтов административно-деликтного законодательства, призванные, с одной стороны, предоставить правоприменителям недостающий правовой инструментарий для привлечения к административной ответственности лица, совершившего административное правонарушение, а с другой стороны, исключить необоснованное, не вызываемое необходимостью произвольное ограничение прав и свобод лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Во втором параграфе третьей главы *«Проблемы оптимизации стадий производства по делам об административных правонарушениях, исполнения постановлений по этим делам и процессуального статуса субъектов административной юрисдикции»* определены основные недостатки в регламентации процессуальной части действующего КоАП РФ и сформулированы

аргументированные предложения по совершенствованию административно-деликтных процессуальных норм.

В первую очередь проанализированы процессуальные нормы, регламентирующие стадию возбуждения дела об административном правонарушении, в результате чего обнаружено значительное количество противоречий, пробелов и других недостатков, касающихся данных норм.

Диссертантом предлагается предусмотреть возможность возбуждения дела об административном правонарушении и при отсутствии сведений о лице его совершившем. Такая необходимость диктуется анализом ситуаций, возникающих в правоприменительной практике. Процессуальным актом, фиксирующим факт возбуждения дела об административном правонарушении, следует признать протокол об административном правонарушении, постановление о назначении административного наказания (при упрощенном производстве) и определение о возбуждении дела об административном правонарушении (при отсутствии сведений о лице, совершившем противоправное деяние, иных сведений (доказательств), получение которых требует временных затрат, превышающих сроки, установленные законом для составления протокола об административном правонарушении). Иные процессуальные документы, признаваемые действующим законодательством актами возбуждения дела об административном правонарушении, фиксируют лишь действия, осуществляемые в целях обнаружения признаков состава административного правонарушения (в результате таких действий может быть установлено и их отсутствие).

Анализ осуществляемых на стадии возбуждения дела об административном правонарушении процессуальных действий позволил диссертанту сформулировать предложение об упразднении института административного расследования как самостоятельной обособленной части данной стадии (ст. 28.7 КоАП РФ). Содержание этого процессуального института (т.е. виды и характер осуществляемых процессуальных действий) неотличимо от содержания действий должностного лица, предшествующих составлению протокола об административных правонарушениях вне административного расследования. Определение о проведении административного расследования не порождает никаких правоотношений, отличающихся от тех, что возникают при рассмотрении поводов к возбуждению дела без административного расследования. Не отличаясь по содержанию от обычных действий по рассмотрению (проверке) поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, оно лишь предоставляет правоприменителю больше времени для их выполнения. Но, для этого не требуется надуманная юридическая конструкция, каковой, по сути, и является административное расследование. Расследование как самостоятельная часть (стадия) производства имеет смысл и особое содержание в уголовном процессе. На этой стадии выполняются процессуальные действия, которые не могут совершаться на стадии возбуждения уголовного дела (при доследственной проверке сообщения о преступлении), возникают новые процессуальные отношения, участники процесса обретают новый процессуальный статус. Все это не свойственно, так называемому, административному расследованию.

Главу КоАП РФ, посвященную возбуждению дела об административном правонарушении, требуется дополнить нормами, определяющими какие процессуальные действия составляют содержание этой стадии и могут совершаться правоприменителем: опрос, осмотр места происшествия, осмотр предметов, документов, меры по установлению лица, совершившего противоправное деяние и др. В числе таких действий особое место занимают те, которые именуется действующим КоАП РФ мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Учитывая их выраженный принудительный характер и порождаемые их применением правоограничения (личного, имущественного, организационного характера), обуславливающие необходимость детальной регламентации оснований, условий, порядка осуществления, представляется важным их структурное обособление в процессуальной части Кодекса в главу «Меры административно-процессуального принуждения».

Признание действующим КоАП РФ (ст. 24.5) обстоятельств, позволяющих или не позволяющих привлечь лицо к административной ответственности, обстоятельствами, исключающими производство по делу, представляется юридической ошибкой. Они устанавливаются не иначе, как в ходе производства по делу. Обоснована целесообразность определения указанных обстоятельств в новом Кодексе как оснований отказа в возбуждении дела об административном правонарушении и прекращения дела об административном правонарушении. При этом перечень обстоятельств, предусмотренных статьей 24.5 КоАП РФ, необходимо дополнить обнаружением в деянии признаков преступления и примирением с потерпевшим. Действующий КоАП РФ рассматривает обстоятельство, связанное с обнаружением в деянии признаков преступления, как основание прекращения производства по делу лишь на стадии его рассмотрения.

Сделан вывод о необходимости дополнения статьи 24.5 КоАП РФ нормой о возможности прекращения дела об административном правонарушении в связи с примирением с потерпевшим, что особенно актуально по делам, связанным с посягательством на собственность (мелкое хищение, умышленное уничтожение, повреждение чужого имущества), на права личности (оскорбление, побои) и т.п. При этом прекращение дела в связи с примирением сторон со ссылкой на пункт 9 части 1 ст. 24.5 КоАП РФ во взаимосвязи со ст. 2.9 КоАП РФ в рамках распространенной судебной практики не соответствует фактическим обстоятельствам.

Представляется, что нормы о процессуальной компетенции основных субъектов административной юрисдикции подлежат обязательному уточнению и пересмотру на предмет соответствия федеральному законодательству в целом. Так, в первую очередь, обращает на себя внимание такое важное процессуальное полномочие субъектов административной юрисдикции как полномочие по составлению протоколов об административных правонарушениях. К самым многочисленным из состава этих субъектов как органов исполнительной власти относятся органы внутренних дел (полиции). Тщательный анализ части 3 ст. 28.3 КоАП РФ дает основания сделать вывод об отнесении к полномочиям ОВД (полиции) составление протоколов по многим правонарушениям, борьба с которыми законом о полиции не отнесена к ее непосредственной компетенции. Из почти 200

составов правонарушений, предусмотренных перечисленными в части 3 ст. 28.3 КоАП РФ статьями Особенной части КоАП РФ с многочисленными частями, около половины из них при тщательном осмыслении с точки зрения специфики деятельности органов внутренних дел (полиции) никак не подпадают под сферу их профессиональных интересов на основании исчерпывающего перечня задач и основных направлений деятельности, предусмотренных статусным законодательным актом – Федеральным законом «О полиции» от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ. Неоправданное расширение отмеченной подведомственности ведет, как правило, к нарушениям законности, предопределяемых отсутствием должной компетенции для адекватной правовой оценки событий и явлений, по которым необходимо принимать процессуальные решения.

При ревизии норм главы 23 КоАП РФ предстоит рассмотреть вопрос на необходимость и легитимность сохранения статьи 23.2 о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав. Указанные комиссии действуют, по сути, на общественных началах, не являются органами государственной власти, поскольку речь идет о муниципальном уровне. Представляется, что такой подход должен быть и у законодателя субъектов Российской Федерации в отношении административных комиссий при органах местного самоуправления.

В третьем параграфе третьей главы *«Проблемы правовой регламентации мер административно-процессуального принуждения»* обосновывается необходимость правовой оптимизации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, иного их наименования (меры административно-процессуального принуждения), отражающего особенность этих мер, выявляются существенные недостатки правового регулирования характера, содержания действий, целей, оснований применения многих из них.

Применительно к каждой мере административно-процессуального принуждения (обеспечения производства по делу об административном правонарушении) в нормах Кодекса должны быть определены содержание составляющих их действий, конкретные цели, основания и условия их применения (например, какие именно действия являются личным досмотром или осмотром помещения, территории, с какой целью может производиться изъятие вещей и документов, медицинское освидетельствование на состояние опьянения, предусмотренное ст. 27.12¹ и т.п.).

Подлежащие, по мнению диссертанта, обязательному учету при подготовке нового КоАП РФ формулировки диспозиций соответствующих статей проекта КоАП РФ, максимально конкретизирующие характер действий, составляющих содержание каждой меры административно-процессуального принуждения (обеспечения производства по делу об административном правонарушении), цели, основания и условия их применения, исключающие их произвольное толкование и применение подробно изложены в приложении к диссертации. Они касаются следующих мер: проверка документов, доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, различные виды осмотра (помещений, участков местности и т.п.), досмотр транспортного средства, изъятие вещей и документов, направление на медицинское освидетельствование, привод, предлагается новая статья - обязательство о явке.

Завершается диссертационное исследование рассмотрением вопросов об историографии и концепции дальнейшего развития законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, которым посвящена четвертая глава **«Генезис и перспективы дальнейшего развития законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях»**.

В параграфе *«Становление и развитие отечественного законодательства об административных правонарушениях»* приведена историография административно-деликтного законодательства нашей страны и выделены в рамках этой историографии дореволюционный, советский и современный периоды, дана их краткая характеристика. По мере стабилизации социально-экономической и политической обстановки по общей логике развития событий должно стабилизироваться, упорядочиваться и законодательство, снижаться его репрессивность. Хотя последний этап развития административно-деликтного законодательства, к сожалению, необъяснимо опровергает этот тезис.

По нашему мнению, выделение перечисленных периодов важно в теоретическом и методологическом плане, поскольку позволяет дать оценку каждому из них с точки зрения достоинств и недостатков правового регулирования административной ответственности, проанализировать предпосылки разработок соответствующих проектов кодифицированных актов и необходимость их дальнейшего совершенствования. Так, рассмотренные этапы, безусловно, в той или иной степени обуславливаются социально-экономической и политической обстановкой. Например, к 70-80 годам прошлого столетия, в стабильный период отмечается уменьшение репрессивности мер административной ответственности, уменьшение количества и видов субъектов, устанавливающих эту ответственность, расширение судебной подведомственности. В рамках кодификации 1980-84 годов появляются новые нормы, имеющие определяющее, методологическое значение: формулируется основной понятийный аппарат законодательства об административных правонарушениях, определяются формы вины, исчерпывающие перечни наказаний, их размеры и сроки, основания освобождения от ответственности и т.д.

В рамках генезиса рассматриваемого вида законодательства с позиции кодификационного подхода выделяются докодификационный этап, этап первой кодификации 1980-1985 года, этап второй кодификации 2001 года, результатом которой стал принятый на основе Конституции Российской Федерации ныне действующий КоАП РФ, вступивший в силу 1 июля 2002 года, а также в настоящее время - с 2019 года этап по подготовке третьей кодификации законодательства об административной ответственности. Так, 21 марта 2019 года было подписано правительственное поручение о подготовке Концепции нового КоАП РФ с целью актуализации и систематизации правового регулирования в области административной ответственности, а 4 июня проект Концепции нового КоАП РФ уже одобрен Правительством Российской Федерации.

В параграфе приводятся некоторые позитивные с точки зрения новелл аспекты действующего административно-деликтного законодательства. Вместе с тем с момента принятия КоАП РФ в его редакцию внесены многочисленные изменения и дополнения, обусловившие существенное и необоснованное усиление

репрессивности административно-деликтных норм, и, соответственно, их противоречие общеправовым, конституционным принципам правового государства. Так, с момента вступления в силу КоАП РФ (июль 2002 года), причем – на что следует обратить внимание - в условиях достаточно стабильной социально-экономической и политической ситуации в этот период, в него внесено огромное количество изменений и дополнений (около 4800), что необъяснимо в принципе. При этом первоначальный текст (в основном Особенной части – почти 50%) преобразился кардинально и далеко не в лучшую сторону. В сравнительно-правовом плане в КоАП РСФСР было внесено совершенно незначительное количество изменений и дополнений и его Особенная часть практически не менялась.

В заключительном параграфе *«О концепции дальнейшего развития законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях»* приводятся основные, по мнению диссертанта, положения, учет которых при разработке нового КоАП РФ, безусловно, позволит оптимизировать и развивать административно-деликтное законодательство.

Приводится подробная аргументация необходимости сосредоточения всех норм об административной ответственности в едином кодифицированном федеральном законодательном акте, исключения их из отраслевых федеральных законодательных актов с перенесением соответствующих составов административных правонарушений в Особенную часть КоАП РФ.

Подробная аргументация, изложенная в работе и основанная на подчеркивании разности предметов регулирования материально-правовой и процессуальной составляющих рассматриваемого вида законодательства и необходимости соответственно отдельной кодификации указанных составляющих, нашла к удовлетворению диссертанта реализацию на настоящем этапе третьей кодификации административно-деликтного законодательства в виде подготовленных Минюстом России двух самостоятельных проектов кодексов, систематизирующих соответственно материально-правовые и процессуальные административно-деликтные нормы.

С учетом анализа одобренной 4 июня 2019 года Концепции нового КоАП РФ сделан вывод о том, что в тщательном научном осмыслении и корректировке нуждается сама Концепция, поскольку ряд положений, предусматривающих направления дальнейшего совершенствования административно-деликтного законодательства она не содержит. На данном этапе представляется особенно важным внесение в нее концептуальных положений, а также корректировка ее некоторых пунктов в целях минимизации в дальнейшем несовершенства административно-деликтного законодательства. При этом возможность таких корректировок допускает сама Концепция в рамках работы над подготовкой нового КоАП РФ.

Предложенные диссертантом в развитие некоторых пунктов Концепции положения, а также ряд сформулированных положений, которые не вошли в текст Концепции, но без учета которых, по его мнению, невозможно устранение принципиальных системных недостатков нынешнего административно-деликтного законодательства, продолжают оставаться актуальными и требующими максимального учета в плане дальнейшего развития рассматриваемого вида

законодательства на настоящем этапе активной работы по подготовке нового КоАП РФ. К основным из них относятся следующие.

В концептуальном плане в первую очередь следует наметить пути устранения имеющихся коллизий норм Основного закона и КоАП РФ, о которых уже говорилось ранее.

Концепция не содержит критериев сущностного разграничения понятий административного правонарушения и административной ответственности с понятиями преступления, уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной ответственности. Критерием разграничения административного правонарушения и преступления следует признать характер противоправного деяния, обуславливающий различие правовых последствий его совершения (административную или уголовную ответственность). При этом административная ответственность должна отличаться от уголовной, прежде всего, характером и объемом правоограничений, лишений и обременений, предусмотренных административными наказаниями. В настоящее время таких отличительных признаков у административной ответственности, к сожалению, не обнаруживается.

Учитывая продолжающиеся многочисленные дискуссии в научном сообществе о статусе юридического лица как участника административно-деликтного отношения предложено уточнение этого статуса. Отказ от признания юридического лица самостоятельным субъектом административного правонарушения и оставление за ним только статуса субъекта административной ответственности означало бы корректное, более адекватное нормативное отражение фактического положения юридического лица как участника административно-деликтного отношения. В этом плане считаем необходимым заимствование и адаптацию некоторых положений об ответственности юридического лица из гражданского законодательства.

Следует констатировать отсутствие подходов к устранению внутриотраслевой и межотраслевой конкуренции административно-деликтных норм. К сожалению, Концепция не требует при разработке нового закона сравнительного анализа норм административно-деликтного и уголовного законодательства с целью устранения существующих между ними многочисленных противоречий (коллизий).

Концепция не содержит целостной картины процессуальной части административно-деликтного законодательства. Нормы права, определяющие статус субъектов юрисдикции как участников производства (обязанности, права, предметы ведения, т.е. подведомственность им тех или иных дел), по своему характеру являются процессуальными и должны содержаться в законе (кодексе), регламентирующем производство по делу об административном правонарушении. Однако часть из них предлагается поместить в Общую часть КоАП РФ.

Реализация содержащейся в Концепции установки на включение в Особенную часть КоАП РФ норм об ответственности за нарушение правил и запретов, установленных законодательством субъектов Федерации и нормативными актами местного самоуправления, однозначно увеличит и без того чрезмерное количество административно-деликтных норм и не согласуется с поставленной задачей обеспечения стабильности нового Кодекса и сокращения количества составов административных правонарушений.

Продекларированное положение о необходимости усиления судебного контроля за действиями органов административной юрисдикции не согласуется с не до конца продуманной, без серьезных доводов, обосновывающих такую необходимость, формулировкой о передаче значительной части полномочий мировых судей коллегиальным органам, создаваемым субъектами Российской Федерации для рассмотрения дел об административных правонарушениях, и целесообразности в связи с этим сокращения юрисдикционных полномочий судов (судей) и расширения системы квазисудебных органов. Представляется, что это повлечет за собой серьезное ограничение судебного контроля за действиями субъектов административной юрисдикции.

Для дальнейшего совершенствования административно-деликтного законодательства необходимо упорядочение процедуры его формирования и, соответственно, внесения изменений и дополнений в КоАП РФ. При этом в рамках рассмотрения проблемы административной деликтивизации четко обоснована необходимость особой процедуры подготовки именно деликтных актов. В частности, предлагается внесение на рассмотрение законодательного органа только тех законопроектов, которые были включены в план законопроектной работы Правительства Российской Федерации.

Для многочисленных инициативных законопроектов министерств и ведомств, которые имеют явный признак поспешности, обусловлены сиюминутными обстоятельствами, без анализа практики применения действующих норм, данных статистического учета, в том числе о нагрузке на должностных лиц, исполняющих постановления по делам об административных правонарушениях и о затратах для их исполнения, необходим нормативно установленный определенный временной период для рассмотрения и исправления, а также учет всех необходимых условий и критериев административной деликтивизации. В противном случае скороспелые законы создадут новые проблемы при их реализации.

Учитывая наличие в концепции нового КоАП РФ положения о необходимости исключения из отраслевых федеральных законодательных актов норм об административной ответственности с перенесением соответствующих составов административных правонарушений в Особенную часть КоАП РФ, предпочтительным и наиболее полно отражающим содержание рассматриваемого вида законодательства следует считать термин «административно-деликтное законодательство». Таким образом, имеется и фактическое, и нормативное обоснование законодательного закрепления данного удобного термина, активно используемого на протяжении последних лет.

В заключении диссертации представлены основные итоги диссертационного исследования, систематизированы его научно значимые положения, выводы и предложения.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, входящих в перечень ВАК Минобрнауки России:

1. *Попугаев Ю.И.* Механизм правового регулирования в информационной сфере. Информационное право // Информационное общество. 1998. № 6. – С. 54-56 (0,2 п.л.).
2. *Попугаев Ю.И.* Вопросы административно-правового регулирования деятельности полиции в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 3. – С. 33-34 (0,2 п.л.).
3. *Попугаев Ю.И., Кисин В.Р.* О коллизии (конкуренции) норм, предусматривающих административную и уголовную ответственность, и способы ее разрешения // Научный портал МВД России. 2013. № 2 (22). – С. 79-88 (0,8/0,3 п.л.).
4. *Попугаев Ю.И.* О совершенствовании законодательства об административных правонарушениях // Научный портал МВД России. 2013. № 4 (24). – С. 66-72 (0,7 п.л.).
5. *Попугаев Ю.И.* О внутриотраслевой коллизии норм, предусматривающих административную и уголовную ответственность, и способы ее разрешения // Административное право и процесс. 2013. № 10. – С. 10-15 (0,4 п.л.).
6. *Попугаев Ю.И.* О признаках административного правонарушения с позиции процесса деликтивизации деяния // Административное право и процесс. 2014. № 1. – С. 31-33 (0,3 п.л.).
7. *Попугаев Ю.И.* О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // Административное право и процесс. 2014. № 2. – С. 43-46 (0,4 п.л.).
8. *Попугаев Ю.И., Кисин В.Р.* Поводы и основание возбуждения дела об административном правонарушении: состояние и оптимизация правового регулирования // Научный портал МВД России. 2014. № 3 (27). – С. 57-61 (0,6/0,3 п.л.).
9. *Попугаев Ю.И.* Административно-деликтные и административно-процессуальные аспекты противодействия незаконному обороту наркотиков // Административное право и процесс. 2015. № 1. – С. 22-27 (0,5 п.л.).
10. *Попугаев Ю.И., Смирнов А.А., Запаренко А.М.* Административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица // Научный портал МВД России. 2015. № 3 (31). – С. 89-94 (0,7/0,2 п.л.).
11. *Попугаев Ю.И.* Содержание и оптимизация правового регулирования стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2015. № 4. – С. 14-19 (0,5 п.л.).
12. *Попугаев Ю.И., Кисин В.Р.* Содержание административной ответственности, состояние и проблемы ее правового регулирования // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. – С. 94-97 (0,5/0,2 п.л.).
13. *Попугаев Ю.И.* Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования // Административное право и процесс. 2015. № 8. – С. 25-32 (0,7 п.л.).
14. *Попугаев Ю.И.* О деликте, деликтивизации и совершенствовании административно-деликтного нормотворчества // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. – С. 111-118 (0,6 п.л.).

15. *Попугаев Ю.И.* Перспективы совершенствования института юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении // Вестник экономической безопасности. 2017. № 2. – С. 94-96 (0,3 п.л.).

16. *Попугаев Ю.И.* О науке административно-деликтного права // Научный портал МВД России. 2017. № 4 (40). – С. 96-99 (0,4 п.л.).

17. *Попугаев Ю.И.* К вопросу о системе административно-деликтного права, статусе составляющих его норм и соответствующей учебной дисциплине // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. – С. 74-76 (0,3 п.л.).

18. *Попугаев Ю.И.* О некоторых аспектах совершенствования административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2017. № 10. – С. 5-8 (0,4 п.л.).

19. *Попугаев Ю.И.* Сущность, назначение и общая характеристика административно-деликтного законодательства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 16-19 (0,4 п.л.).

20. *Попугаев Ю.И.* Система права и система законодательства: понятие, структура, соотношение // История государства и права. 2017. № 15. – С. 53-58 (0,6 п.л.).

21. *Попугаев Ю.И.* Из историографии отечественного административно-деликтного законодательства дореволюционного, советского и современного периода // Административное право и процесс. 2018. № 1. – С. 18-22 (0,4 п.л.).

22. *Попугаев Ю.И.* Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы применения норм административного права» (Кореневские чтения) // Административное право и процесс. 2018. № 2. – С. 85-87 (0,3 п.л.).

23. *Попугаев Ю.И.* О конституционно-правовых основах законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2018. № 12. – С. 70-75 (0,6 п.л.).

24. *Попугаев Ю.И.* Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы применения норм административного права» (Кореневские чтения) // Административное право и процесс. 2019. № 4. – С. 84-88 (0,5 п.л.).

25. *Попугаев Ю.И.* Основные концептуальные положения по разработке Общей и Особенной частей нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2019. № 6. – С. 19-24 (0,5 п.л.).

26. *Попугаев Ю.И.* Некоторые концептуальные положения по оптимизации процессуальной части КоАП РФ // Административное право и процесс. 2019. № 8. – С. 32-35 (0,4 п.л.).

27. *Попугаев Ю.И.* Об ученом-административисте и человеке с большой буквы – Алексее Прокофьевиче Кореневе, первом начальнике кафедры административного права и административно-служебной деятельности ОВД Московской ВШМ МВД СССР // Административное право и процесс. 2020. № 2. – С. 26-29 (0,3 п.л.).

Монографии:

1. *Попугаев Ю.И.* Предупреждение преступности в России: монография / под ред. проф. Ю.М.Антоняна. М., 2014. – В соавторстве. – (39/1 п.л.).

2. *Попугаев Ю.И.* Предупреждение преступлений административно-правовыми мерами: монография / под редакцией проф. Ю.М.Антоняна. Москва, 2014. – В соавторстве. – (38/1 п.л.).

3. *Попугаев Ю.И.* Состояние и пути оптимизации института административного правонарушения и административной ответственности: монография. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. – (8 п.л.).

4. *Попугаев Ю.И.* Проблемы материально-правовой и процессуальной составляющей административно-деликтного законодательства: монография. М.: ФГБОУ ВПО «МосУ МВД России им. В.Я.Кикотя», 2019. – (12 п.л.).

5. *Попугаев Ю.И.* Административно-деликтное законодательство: состояние, проблемы и направления дальнейшего развития: монография. М.: ФГБОУ ВПО «МосУ МВД России им. В.Я.Кикотя», 2020. – (22 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

1. *Попугаев Ю.И.* Сущность административно-процессуальных мер, применяемых в связи с правонарушением // Роль органов внутренних дел в формировании правового государства. М.: МВШМ МВД СССР, 1991. – С. 133-136 (0,3 п.л.).

2. *Попугаев Ю.И.* Сущность механизма правового регулирования в информационной сфере // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – С. 193-198 (0,3 п.л.).

3. *Попугаев Ю.И.* Административная деликтолизация: постановка проблемы // Теория и практика административного права и процесса: сборник материалов VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной памяти профессора В.Д.Сорокина (Небугские чтения). Краснодар, 2012. – С. 93-97 (0,4 п.л.).

4. *Попугаев Ю.И.* Об оптимизации административно-деликтного законодательства // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 12 (24). – С. 52-65 (0,8 п.л.).

5. *Попугаев Ю.И.* О взаимодействии административной и уголовной ответственности и путях дальнейшего совершенствования административно-деликтного законодательства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник материалов ежегодной всероссийской научно-практической конференции. СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России. 2013. – С. 111-116 (0,4 п.л.).

6. *Попугаев Ю.И.* Повышение эффективности деятельности органов внутренних дел на научно-методической основе // Развитие ведомственной науки в XXI веке: сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции. Волгоград: Волгоградской академии МВД России, 2013. – С. 34-43 (0,8 п.л.).

7. *Попугаев Ю.И.* Административно-деликтное законодательство: реалии и перспективы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник материалов ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук,

профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения). СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2014. – С. 184-189 (0,4 п.л.).

8. *Попугаев Ю.И.* Об оптимизации административно-деликтного законодательства // Теория и практика административного права и процесса: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.Д.Сорокина (Небугские чтения). Краснодар, 2014. – 27-36 (0,8 п.л.).

9. *Попугаев Ю.И.* К вопросу о содержании административной ответственности // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник материалов ежегодной всероссийской научно-практической конференции. СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России. 2015. – С. 38-43 (0,4 п.л.).

10. *Попугаев Ю.И.* Анатолий Павлович Шергин - основоположник административно-деликтного права // Административно-деликтное право: проблемы теории, нормотворчества и правоприменения: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 80-летию Заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора А.П. Шергина. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. – С. 17-23 (0,5 п.л.).

11. *Попугаев Ю.И.* К вопросу о состоянии и совершенствовании законодательства об административных правонарушениях // Административная юстиция и административная юрисдикция: вопросы теории и практики: сборник материалов VII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова. М., 2015. – С. 125-129 (0,4 п.л.).

12. *Попугаев Ю.И., Никулин А.Н.* Правонарушения и наказания // Человек и закон. 2015. № 12. – С. 27-36 (0,8/0,4).

13. *Попугаев Ю.И.* О некоторых дефектах новой редакции проекта КоАП РФ // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения) / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб., 2016. – 0,4 п.л.

14. *Попугаев Ю.И.* О современных проблемах института административного правонарушения и наказания и необходимости существенной корректировки административно-деликтного законодательства // Теория и практика административного права и процесса: сборник материалов X Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (Небугские чтения) / отв. ред В. В. Денисенко, С. Г. Денисенко. Краснодар, 2016. – С. 38-44 (0,6 п.л.).

15. *Попугаев Ю.И.* О состоянии и оптимизации правового регулирования поводов и основания возбуждения дела об административном правонарушении // Теория и практика административного права и процесса: сборник материалов IX Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (Небугские чтения) / отв. ред. В.В. Денисенко, С.Г. Денисенко. Краснодар, 2016. – С. 32-40 (0,8 п.л.).

16. *Попугаев Ю.И., Кисин В.Р.* Состояние и перспективы правового

регулирования возбуждения дела об административном правонарушении // Российская юстиция. 2016. № 7. – С. 55-59 (0,6/0,3 п.л.).

17. *Попугаев Ю.И.* О сущности административной ответственности и направлениях совершенствования законодательного регулирования ее материально-правового и процессуального институтов // Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки: сборник докладов Международной научно-практической конференции в МГЮУ им О.Е.Кутафина (МГЮА) (секций гражданского права, предпринимательского права, экологического и земельного права, гражданского процесса, спортивного права, интеллектуальных прав). М., 2016. – С. 155-160 (0,4 п.л.).

18. *Попугаев Ю.И., Кисин В.Р.* О содержании стадии возбуждения дела об административном правонарушении и совершенствовании ее правового регулирования // Теория и практика административного права и процесса: сборник материалов IX Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (Небугские чтения) / отв. ред. В.В. Денисенко, С.Г. Денисенко. Краснодар, 2016. – С. 147-156 (0,8/0,4 п.л.).

19. *Попугаев Ю.И.* Проблемы правового регулирования стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: сборник материалов V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко. Краснодар, 2016. – С. 133-141 (0,7 п.л.).

20. *Попугаев Ю.И.* Сущность и классификация коллизии (конкуренции) административно-деликтных норм // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича. СПб., 2017. – С. 21-25 (0,4 п.л.).

21. *Попугаев Ю.И., Кисин В.Р.* Некоторые недостатки правового регулирования применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные вопросы административно-правового регулирования ("Корневские чтения"): сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции. 2017. – С. 380-384 (0,5/0,3 п.л.).

22. *Попугаев Ю.И., Кисин В.Р.* Об историографической периодизации развития отечественного административно-деликтного законодательства // Актуальные вопросы административно-правового регулирования ("Корневские чтения"): сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции. М., 2017. – С. 373-379 (0,6/0,3 п.л.).

23. *Попугаев Ю.И.* О сущности административно-деликтного запрета и его соотношении с иными публично-правовыми запретами // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб, 2018. – С. 290-294 (0,4 п.л.).

24. *Попугаев Ю.И.* Новая редакция проекта КоАП РФ нуждается в доработке // Контроль и надзор в сфере государственного управления: традиции и современные тенденции. 15 лет Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: итоги и перспективы: сборник статей по материалам IX и X Международных научно-практических конференций, посвященных памяти Юрия Марковича Козлова. М., 2018. – С. 193-197 (0,4 п.л.).

25. *Попугаев Ю.И.* О юридической природе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и оптимизации их правового регулирования // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения) / под общ. ред. А.И. Каплунова. СПб, 2019. – С. 296-300 (0,3 п.л.).

26. *Попугаев Ю.И., Кисин В.Р.* Основные положения по разработке концепции нового КоАП РФ // Актуальные вопросы применения норм административного права ("Кореневские чтения"): сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. М.: МосУ МВД РФ им. В.Я.Кикотя, 2019. – С. 168-174 (0,6/0,3 п.л.).

27. *Попугаев Ю.И.* К вопросу о цели, содержании и критериях административной деликтивизации // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 4. – С. 530-537 (0,7 п.л.).

28. *Попугаев Ю.И.* О направлениях дальнейшего развития административно-деликтного законодательства // Актуальные проблемы науки административного права ("Лазаревские чтения - 2020"): сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. М.: Издательство «ОнтоПринт», 2020. – С. 124-129 (0,3 п.л.).

Попугаев Юрий Ильич

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Подписано в печать 25.06.2020 г.

Формат 60*90/16. Объем 2,2 п.л.

Тираж 100 экз. Заказ №