

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-454-467

РЕФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

АВДЕЙКО Александр Геннадьевич*

✉ avdeykoag@yandex.ru

Ул. Житная 12а, Москва, 119991, Россия

ГАЗИЗОВ Дмитрий Анатольевич[▲]

✉ gazizovda@gmail.com

Ул. Житная 12а, Москва, 119991, Россия

***Аннотация.** Статья посвящена анализу актуальных направлений развития материальных и процессуальных норм законодательства об административной ответственности в контексте попыток разработки новой модели кодекса, регулирующей административную ответственность в Российской Федерации. Исследуется комплекс важных проблем, существующих в данной сфере. Обосновывается необходимость реформирования законодательства об административных правонарушениях, излагаются идеи и перспективы разработки нового кодифицированного акта в соответствующей правовой отрасли. Авторы статьи приходят к выводу о необходимости создания концепции соответствующего проекта федерального закона, позволяющей обеспечить баланс между конституционными принципами защиты прав и свобод граждан и простотой и оперативностью процедуры привлечения виновных лиц к административной ответственности.*

***Ключевые слова:** законодательство об административных правонарушениях, система административной юрисдикции, административная ответственность, институт административных наказаний.*

Reforming the Legislation on Administrative Offences

Avdeiko Aleksandr G.**

✉ avdeykoag@yandex.ru

12a Zhitnaya st., Moscow, 119991, Russia

Gazizov Dmitrii A.^{▲▲}

✉ gazizovda@gmail.com

12a Zhitnaya st., Moscow, 119991, Russia

***Abstract.** The article is devoted to the analysis of current trends in the development of material and procedural norms of the legislation on administrative responsibility in the context of attempts to develop a new model of the code governing administrative responsibility in the Russian Federation. The complex of important problems existing in this field is investigated. The necessity of reforming the legislation on administrative offenses is substantiated, ideas and prospects for the development of a new codified act in the relevant legal industry are presented. The Authors of the article come to the conclusion that it is necessary to create the concept of an appropriate draft federal law, which allows for a balance between the constitutional principles for protecting the rights and freedoms of citizens and the simplicity and speed of the procedure of bringing perpetrators to administrative responsibility.*

***Keywords:** legislation on administrative offences, administrative responsibility, Institute of administrative punishments.*

* Начальник Договорно-правового департамента МВД России, заслуженный юрист Российской Федерации.

▲ Заместитель начальника Договорно-правового департамента МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

** Head of the Treaty-Law Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation.

▲▲ Deputy Head of the Treaty-Law Department of the Ministry of the Internal Affairs of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences, Docent.

В соответствии со ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) законодательство об административных правонарушениях состоит из названного кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации в данной сфере.

В настоящее время КоАП РФ содержит 699 статей Особенной части, включающих 1737 составов административных правонарушений, ряд из которых носят бланкетный характер, что заставляет правоприменителей обращаться к разным источникам права.

За период действия КоАП РФ в него вносились многочисленные (в том числе принципиальные) изменения, которые в своей совокупности привели к существенному загромождению текста закона и утрате единства правового регулирования [2, с. 6–13], что обусловило высказывание предметных замечаний со стороны представителей науки, правоприменителей, да и простых граждан как по форме КоАП РФ, так и по его содержанию [7, с. 9–22; 10, с. 72–75]. Отмеченное повлекло издание 4 апреля 2019 г. распоряжения Правительства Российской Федерации № 631-р, которым создана межведомственная рабочая группа по подготовке нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹.

Вопрос о принятии нового кодекса обсуждается достаточно широко, в том числе в научной среде, при этом высказываются диаметрально противоположные реформаторские предложения, основным из которых является идея о необходимости разделения КоАП РФ на несколько (два и более) самостоятельных кодифицированных актов (например: материальный (деликтный), административно-процессуальный и исполнительный). Сторонники данной инициативы полагают, что такое решение позволит выстроить логичную, структурированную и детальную нормативную базу в сфере законодательства об административной ответственности.

Вместе с тем законодательная реализация данной идеи весьма затруднительна. Необходимо ответить на вопрос о том, какие задачи должны быть решены при кодификации процессуальных норм.

Полагаем, что основная задача заключается в том, что процессуальных норм должно быть достаточно для обеспечения законности в деятель-

ности органов административной юрисдикции, прав граждан и хозяйствующих субъектов, когда они становятся субъектами правонарушений.

«Иначе цели и дела отойдут на второй план, пропустив вперед средство в виде процедуры. Заурегулированность административной (юрисдикционной) деятельности может привести к эффекту так называемого самоедского управления, когда административные процедуры будут направлены не на удовлетворение потребности общества, а на оправдание важности аппарата управления.

Например, чиновники из местной администрации одного из городов Подмосковья в ответ на жалобы граждан на плохую уборку снега оправдывали свою нерадивость тем, что по установленному регламенту снег должен быть убран в течение трех дней, а он падает (вопреки регламенту!) ежедневно.

Фактическое исключение права на усмотрение со стороны должностных лиц при принятии решения в ситуации, выходящей за рамки типичной (а такие в правоохранительной деятельности случаются чуть ли не ежедневно), может привести к ситуации, о которой говорят, что “по форме закон, а по сути – издевательство”» [3, с. 11].

Следует избегать и избыточного правового регулирования административных процедур [5, 6, 9, 11].

При формулировании идеи об отдельном процессуальном кодексе не учитывается сама специфика регулируемых КоАП РФ правоотношений, их лаконичность, сжатость процесса, нацеленность на оперативное привлечение к административной ответственности, назначение и исполнение административного наказания. Очевидно, что в таком случае кодекс не сможет называться административно-процессуальным, предмет регулирования которого значительно шире, чем процессуальное «обслуживание» материальных (деликтных) норм.

Попытки разработать новую модель кодекса предпринимались неоднократно. Так, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А. А. Агеевым, М. В. Емельяновым, А. Л. Бурковым, А. В. Терентьевым, О. Л. Михеевым был подготовлен проект федерального закона № 630089-6 «Административный кодекс Российской Федерации (Общая часть)», который в последствии был снят с рассмотрения, в связи с его отзывом авторами².

¹ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Пункт 83 протокола заседания Совета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 января 2015 г. № 218. Доступ из СПС «Гарант».

На рассмотрении Государственной Думы находился и проект федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)», внесенный депутатами Государственной Думы А. В. Терентьевым, Р. Д. Курбановым, а также А. А. Агеевым, В. Н. Плигиным, А. Л. Бурковым, Р. Р. Ишмухаметовым, М. Н. Гасановым, О. Л. Михеевым в период исполнения ими полномочий депутатов Государственной Думы, который постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва от 17 мая 2018 г. № 3989-7 ГД был отклонен³.

В связи с этим рассмотрим некоторые важные, на наш взгляд, направления развития материальных и процессуальных норм законодательства об административной ответственности.

1. Вопросы привлечения к административной ответственности подлежат урегулированию единым законодательным актом, который должен содержать нормы, доказавшие свою жизнеспособность, использовать полностью оправдавшие себя подходы к составу и структуре законодательства об административной ответственности. В нем необходимо сохранить общие положения, особенную часть, а также процедурно-процессуальные нормы и порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

При таких обстоятельствах новый кодифицированный акт требует адекватного наименования. Разделяем позицию профессора Ю. П. Соловья, высказавшего критическое мнение по наименованию КоАП РФ [8, с. 3–9]. Действительно, судя по его названию, кодекс призван определять, что такое административное правонарушение, какое наказание оно влечет, каким образом будет назначено наказание, в каком порядке подлежит исполнению назначенное наказание. Другими словами, речь идет об основании и мерах административной ответственности, о привлечении к административной ответственности и ее реализации.

Полагаем, что наименование нового кодифицированного акта должно отражать его сущность и назначение, а именно – Кодекс об административной ответственности (далее – Кодекс).

2. Отдельного рассмотрения требует вопрос о полномочиях субъектов Российской Феде-

рации в рассматриваемой сфере. Напомним, что появление в 2009 г. специальной ст. 1.3.1 «Предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях» КоАП РФ должно было означать расширение прав субъектов Федерации⁴.

Между тем некоторые ее положения, напротив, привели к противоречивой правоприменительной практике. Речь идет о пп. 2 и 6 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ, которыми к ведению субъектов Российской Федерации отнесены «организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации», «определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации».

В законах субъектов Российской Федерации не получило отражения положение о том, что субъекты Федерации организуют производство по делам об административных правонарушениях, так как по данным вопросам в большинстве законов субъектов Федерации сделаны отсылки к разделу IV КоАП РФ.

Закрепление возможности законодателей субъектов Российской Федерации определять перечни должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, привело к возложению на федеральные органы исполнительной власти несвойственных функций, в частности на органы внутренних дел (полицию).

Знаковым решением в данной области стало принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 247-ФЗ «О внесении изменений в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁵, автоматически исключившего полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по применению норм региональных законов, предусматривающих составление ими протоколов об административных правонарушениях, до заключения соглашений между МВД России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществле-

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 22, ст. 3068.

⁴ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 28 дек. 2009 г. № 380-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1, ст. 1.

⁵ Рос. газ. 2014. 23 июля.

ния полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Министерством внутренних дел Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации проводится работа по подготовке указанных соглашений, в настоящее время их заключено 19.

Вместе с тем анализ данной работы показывает, что в значительном количестве законов субъектов Российской Федерации полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования, обращения с животными, в сферах сельского хозяйства, благоустройства и т. д. в нарушение Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁶, ст. 28.3 КоАП РФ были наделены сотрудники полиции.

При этом не учитывается, что полиция является частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О полиции», ст. 1 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»⁷).

Статья 72 Конституции Российской Федерации относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации административное, административно-процессуальное законодательство (п. «к» ч. 1), частью которого выступает и законодательство об административной ответственности.

В части 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации прямо закреплено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

При этом необходимо учитывать положения ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных ин-

тересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Это обусловлено тем, что в силу п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, установление в законодательстве субъектов Российской Федерации запретов и ограничений не согласуется с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

В связи с этим на основании проведенного анализа законодательных актов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях полагаем, что в новую редакцию Кодекса должны быть максимально полно включены составы административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, а также за нарушения в наиболее важных экономических и социальных сферах, обеспечивающих жизнедеятельность населения.

В свою очередь региональные законодательные акты об административной ответственности должны приниматься только в сферах, регулирование которых не относится к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, определять перечень органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена федеральным, региональным законодательством об административных правонарушениях. Тем самым будет ограничена имеющаяся в настоящее время тенденция массового установления в законах субъектов Российской Федерации соответствующих составов правонарушений, которые часто дублируют предписания КоАП РФ или нормы федеральных законов.

Ярким примером является реализация субъектами Федерации положений Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁸. Так, в силу ст. 14.1 данного закона субъектам Российской Федерации в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию

⁶ *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2011. № 7, ст. 900.

⁷ *Рос. газ.* 2011. 7 дек.

⁸ *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1998. № 31, ст. 3802.

предоставлено право в своих законодательных актах установить:

– меры по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для реализации товаров только сексуального характера, в пивных ресторанах, винных барах, пивных барах, рюмочных, в других местах, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции, и в иных местах, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию;

– меры по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) в ночное время в общественных местах, в том числе на улицах, стадионах, в парках, скверах, транспортных средствах общего пользования, на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для обеспечения доступа к сети Интернет, а также для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания (организациях или пунктах), для развлечений, досуга, где в установленном законом порядке предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции, и в иных общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей;

– порядок уведомления родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, и (или) органов внутренних дел в случае обнаружения ребенка в местах, указанных в абзацах втором и третьем п. 3 ст. 14.1 в нарушение установленных требований, а также порядок доставления такого ребенка его родителям (лицам, их заменяющим) или лицам, осуществляющим мероприятия с участием детей, либо в случае отсутствия указанных лиц, невозможности установления их местонахождения или иных препятствующих незамедлительному доставлению ребенка указанным лицам обстоятельств в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, по месту обнаружения ребенка.

Одновременно ч. 8 ст. 14.1 вышеназванного Федерального закона предусмотрено, что закона-

ми субъектов Российской Федерации за несоблюдение установленных требований к обеспечению родителями (лицами, их заменяющими), лицами, осуществляющими мероприятия с участием детей, а также юридическими лицами или гражданами, ведущими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей и предупреждению причинения им вреда может устанавливаться административная ответственность.

Однако вместо разработки и закрепления конкретных требований и мер по недопущению нахождения детей в соответствующих местах субъекты Федерации пошли по пути наименьшего сопротивления и закрепили в своих законодательных актах административную ответственность, включив в диспозицию статей положения абзацев второго и третьего п. 3 ст. 14.1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ. В связи с этим осталось неясным, какие именно меры должны принимать родители, должностные лица юридических лиц, предприниматели.

Положения Федерального закона в части закрепления порядка уведомления родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, и (или) органов внутренних дел в случае обнаружения ребенка, а также порядка доставления такого ребенка в большинстве случаев так и остались нереализованными.

3. Необходимо сохранить и развить принципы оперативности и процессуальной экономии, т. е. осуществлять производство по делу об административном правонарушении в максимально короткие сроки, исключая его необоснованное затягивание, при минимуме материальных затрат.

Оперативности и экономичности во многом способствуют установленные законодательством точные сроки, в течение которых дело должно быть разрешено, рассмотрено и исполнено принятое по делу решение. При этом следует избегать компиляции отдельных положений уголовного и уголовно-процессуального законодательства, таких, например, как принцип состязательности сторон, основания освобождения от административного наказания.

Наряду с названными принципами, основополагающие начала административной ответственности подлежат дополнению и таким принципом,

как презумпция доверия органу, должностному лицу, осуществляющему производство по делу об административном правонарушении.

В настоящее время внесудебными органами, а их количество превышает 90, рассматриваются 1097 или 63 % составов правонарушений, а к исключительной компетенции суда отнесено 640 составов правонарушений, что составляет 37 %⁹. Основным же внесудебным субъектом юрисдикционной деятельности являются органы внутренних дел, к подведомственности которых отнесено 806 составов административных правонарушений или 46 % от общего их количества.

Полагаем, что должностные лица, выступающие от имени государства, имеющие специальное образование, способны разрешать мелкие (незначительные) дела более эффективно, чем мировые судьи. Это обусловлено тем, что мировые судьи не во всех случаях из-за специфики совершенных правонарушений обладают знаниями в соответствующей области и, по сути, вынуждены принимать односторонние решения, опираясь на представленные протоколы должностных лиц и иные материалы, т. е. часто попросту «штампуют дела».

Одновременно представляется возможным проработать вопрос о максимальном сокращении рассматриваемых судами составов правонарушений и передачи их в подведомственность профессиональных внесудебных органов, для этого потребуются разработка и закрепление четких критериев назначения наказаний.

Данный подход позволит органам, осуществляющим административную юрисдикцию, своевременно достигать целей предупреждения и пресечения административных правонарушений и будет способствовать повышению уровня общественной безопасности.

4. Не может быть оправдана существующая тенденция законодательства об административной ответственности, ориентированная только на установление запретов, повышение репрессивности наказаний и не создающая надлежащих условий для правомерного поведения. При этом получает распространение позиция, заключающаяся в том, что если принимается законодательный акт, устанавливающий какие-либо ограничения или запреты, то они должны быть

обеспечены соответствующими административными наказаниями вместо гражданско-правовых санкций или материально-правовой ответственности, несмотря на правовую природу вводимых ограничений или запретов.

Только органами внутренних дел в 2018 г. было пресечено 140 млн 667 тыс. 841 правонарушение, в 2017 г. – 102 млн 145 тыс. 900 правонарушений.

При таких обстоятельствах становится объективно недостижимой одна из основных целей правового регулирования в данной отрасли, состоящая в снижении количества административных правонарушений, а равно выраженная в общей и частной превенции.

При разработке материально-правовой части нового Кодекса количество составов административных правонарушений должно быть сокращено.

Предлагаем минимизировать и число специальных составов правонарушений, а также норм, носящих бланкетный характер, уменьшить количество составляемых административно-процессуальных документов. Одновременно подлежит расширению перечень составов правонарушений, по которым возможно привлечение к административной ответственности в упрощенном порядке.

5. Не в полной мере получило свое развитие положение КоАП РФ о совместном составлении протоколов по одним и тем же составам административных правонарушений должностными лицами различных органов и учреждений в пределах своей компетенции.

В последнее время при рассмотрении законопроектов данный подход относят к коррупциогенному фактору, связанному с широтой дискреционных полномочий, выражающейся в наличии дублирующих полномочий должностных лиц (например, официальные отзывы Правительств Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 4504п-П9 на проект Федерального закона № 231281-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», от 25 июля 2013 г. № 4454п-П4 на проект Федерального закона № 238639-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка»).

⁹ Справедливости ради необходимо отметить, что 318 составов могут быть переданы на их рассмотрение заинтересованными ведомствами. Таким образом, судьями возможно рассмотрение 958 составов или 55 %.

Полагаем, что такой подход нельзя применять к органам внутренних дел (полиции) как к органам, выполняющим от имени государства пресекающие функции [1, с. 3–12] для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности по тем составам административных правонарушений, по которым существует возможность правонарушителя скрыться после совершения правонарушения.

Полиция обязана пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции (п. 11 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹⁰). В связи с этим ей предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях (п. 8 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

С момента принятия Федерального закона «О полиции» юрисдикционные полномочия полиции, предусмотренные КоАП РФ, не были подвергнуты комплексной «ревизии» и соотнесены с компетенцией полицией, в результате, в ее подведомственности остаются такие статьи Кодекса, как, например, уничтожение (разорение) муравейников, гнезд, нор или других мест обитания животных (ст. 8.29) и др.

В целом в компетенцию должностных лиц органов внутренних дел (полиции) входит составление протоколов об административных правонарушениях по 806 составам административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, или 46 % от общего их количества (197 составов подлежат рассмотрению сотрудниками органов внутренних дел (полиции) с составлением протоколов, а по 609 составам составляются протоколы).

В последние годы наблюдается «ползучая интвенция», направленная на возложение на органы внутренних дел (полицию) юрисдикционных полномочий по тем составам, которые напрямую не относятся к компетенции полиции и не требуют непосредственного применения полицейской силы. При этом не учитывается, что практическая реализация вводимых норм влечет выполнение

сотрудниками полиции несвойственных функций, требует дополнительных средств федерального бюджета в связи с необходимостью увеличения штатной численности органов внутренних дел (полиции), а также обеспечения ее материально-техническими ресурсами. Отметим, что с 1 января 2012 г. по 1 января 2019 г. штатная численность органов внутренних дел была сокращена более чем на 510 тыс. единиц, что в свою очередь профанирует реализацию юрисдикционных полномочий полиции и предполагает заведомую имитацию их исполнения.

Полагаем, что в процессуальной части проекта нового Кодекса следует закрепить правило, по которому внесудебные органы должны реализовывать предоставленные им права по составлению протокола об административном правонарушении по «совместному составу» только при его непосредственном обнаружении, в том числе, возможно, путем введения нового документа – протокола об обнаружении административного правонарушения.

При этом нуждаются в более четком закреплении положения, регламентирующие содержание процессуальных документов (постановлений, протоколов). В них должны закрепляться требования по внесению сведений, необходимых исключительно для всестороннего и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении. Императивность включения иных сведений потребует дополнительных временных и финансовых затрат, связанных с их истребованием. Отсутствие в документах прямо закрепленных в процессуальных документах данных будет являться основанием для их возврата, что приведет к несоблюдению сроков и привлечению к ответственности должностных лиц, осуществляющих производство по делу.

Кроме того, следует дополнительно регламентировать и процессуальные полномочия должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях. Так, им должны быть прямо предоставлены полномочия по истребованию документов, необходимых для составления процессуальных материалов, которые в настоящее время в гл. 22 КоАП РФ не закреплены, что вызывает проблемы в правоприменительной деятельности должностных лиц, не наделенных правом применения мер государственного принуждения (доставле-

¹⁰ *Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900 ; № 27, ст. 3881 ; № 49, ст. 7018 ; № 50, ст. 7352 ; 2012. № 26, ст. 344 ; № 50, ст. 6967.*

ние, задержание, применение физической силы, специальных средств и др.).

В целях соблюдения прав лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях, требований законодательства о персональных данных предоставленные права по истребованию документов и направлению запросов подлежат реализации только в рамках возбужденного дела об административном правонарушении.

6. Пересмотру подлежит и срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Как было отмечено ранее, свыше 90 субъектов осуществляют административно-юрисдикционную деятельность. Однако только полиция формирует и ведет банк данных о лицах, совершивших административное правонарушение, отнесенное к ее подведомственности.

Таким образом, закрепленный в ст. 4.6 КоАП РФ годичный срок далеко не всегда способствует формированию правомерного поведения. Представляется, что конкретный срок, когда лицо будет считаться подвергнутым наказанию, должен быть установлен только в отношении тех наказаний, которые будут назначены в судебном порядке. Одновременно следует предусмотреть их обязательный учет. Это решение, как минимум, на 130 млн сократит количество наказанных в течении двух лет граждан за совершение административных правонарушений (фактически «отбывающих наказание») в стране.

7. Важной проблемой законодательства об административных правонарушениях и практики его применения является реализация норм о сроках давности привлечения к административной ответственности. Предусмотренный ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ общий срок давности привлечения к административной ответственности постоянно подвергается критике как со стороны правоприменителей, так и представителей научной общественности, а также субъектов права законодательной инициативы.

Законодатель разделил эти сроки на две категории – применяемые в качестве общего правила и применяемые с учетом особенностей федерального законодательства. В первом случае установлен общий двухмесячный (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – трехмесячный) срок давности рассмотрения дела об административном правонарушении, исчисляемый со дня совершения (обнару-

жения длящегося) правонарушения. Во втором случае предусмотрены специальные сроки давности (один год, два года, три года, шесть лет).

Изменения, вносимые в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, фактически привели к тому, что исключения уже стали правилами и наоборот.

Одной из причин складывающейся ситуации является отсутствие в КоАП РФ необходимых оснований для приостановления названного срока, например, в случаях болезни или нахождения в командировке лица, привлекаемого к ответственности, а также при направлении дела об административном правонарушении по подведомственности.

В связи с этим полагаем, что в новом Кодексе должны быть уточнены и унифицированы основания приостановления срока давности привлечения к административной ответственности.

8. При формулировании отдельных составов административных правонарушений следует проработать вопрос об установлении такого квалифицирующего признака, как повторность. При этом повторность должна быть исключена из обстоятельств, отягчающих ответственность. Данное обстоятельство обусловлено тем, что в стране отсутствует единая система регистрации и учета лиц, совершивших административные правонарушения в целом, как по КоАП РФ, так и по законам субъектов Российской Федерации. Полагаем, что этого и не нужно.

Таким образом, наличие повторности как обстоятельства, отягчающего ответственность, в большинстве случаев является формальностью и не способствует объективному рассмотрению дела.

9. При проектировании составов административных правонарушений следует исходить из субъекта, привлекаемого к административной ответственности. Так, в отношении граждан в диспозиции должны предусматриваться конкретные действия, нарушающие конституционные права и свободы граждан, законодательные и иные нормативные правовые акты в наиболее важных экономических и социальных сферах, обеспечивающих жизнедеятельность населения.

В целях гармонизации административно-деликтного законодательства и законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности при формулировании составов административных правонарушений, совершенных должностными и (или) юридическими лицами, общественная опасность (вредность) административных

правонарушений подлежит соотнесению с категориями риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

При низком, умеренном или среднем риске причинения вреда должны применяться механизмы, заложенные в законодательстве, регламентирующем контрольно-надзорную деятельность: следует выдать предписания юридическому лицу об устранении допущенных нарушений, и только в случае неисполнения предписания в установленные сроки юридическое лицо подлежит административной ответственности.

При значительном риске причинения вреда, выраженном в создании юридическому лицу условий для нарушения обязательных правил или требований, а также за высокий риск причинения вреда привлечению к ответственности подлежащее соответствующее должностное лицо. В случае грубых нарушений обязательных правил или требований, которые влекут чрезвычайно высокий риск причинения вреда, ответственности подлежит юридическое лицо.

Данный подход позволит закрепить положения о том, что при контрольно-надзорной деятельности используется правовой инструментарий в виде убеждения и (или) понуждения объектов контроля (надзора) к соблюдению требований, а меры принуждения в виде административной ответственности могут быть применены только в случаях отсутствия должного реагирования со стороны юридического лица на предписания должностных лиц контролирующих органов или грубого нарушения обязательных требований.

Полагаем, что приведенный механизм предоставляет возможность для проектирования норм, направленных на стимулирование добросовестности контролируемых лиц, обеспечение соразмерности допустимого вмешательства в их деятельность, оперативного и разумного осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля

10. Дальнейшее развитие должен получить институт административной преюдиции, который синхронизирует уголовную и административную ответственность, обеспечит эффективную защиту прав граждан, соразмерные наказания.

11. Важное значение для повышения эффективности механизма административной ответственности имеет и задача концептуальных корректив института административных наказаний.

Так, наряду с классическим принципом соответствия наказания совершенному нарушению, требует своего утверждения и реализации в законодательной и правоприменительной практике принцип соотносимости (адекватности) друг другу различных альтернативных видов санкций и их размеров (сроков) применительно к конкретным составам административных правонарушений.

Одной из существенных задач, по нашему мнению, должна стать защита, сохранение и развитие в рамках проекта нового Кодекса такого значимого профилактического вида административного наказания, как предупреждение.

Оно имеет достаточно весомый профилактический эффект и должно быть максимально предусмотрено не только в новом проекте Кодекса, но и в региональных законодательных актах.

Кроме того, отпадает необходимость, высказываемая на различных научных форумах, компиляции уголовно-процессуального законодательства в виде установления отдельных оснований для освобождения от административного наказания.

12. В уточнении оснований и механизмов применения нуждается такой вид наказания, как административный арест. Если на 1 июля 2012 г. (введение в действие КоАП РФ) административный арест был предусмотрен в санкциях по 15 составам административных правонарушений, то в настоящее время их уже 72.

В 2018 г. в функционирующих 222 специальных приемниках содержалось 338 537 лиц, подвергнутых административному аресту (2017 г. – 355 877, 2016 г. – 401 347).

Из-за недостаточного количества специальных приемников 327 522 лица, подвергнутые административному аресту (2017 г. – 355 433, 2016 г. – 371 883), содержались в 1559 изоляторах временного содержания органов внутренних дел, предназначенных для содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

В этот же период в связи с отсутствием мест для отбывания административного ареста в отношении 3045 лиц, подвергнутых административному аресту (2017 г. – 3433, 2016 г. – 2342), исполнение постановлений о назначении административного наказания отсрочено в порядке ст. 31.5 КоАП РФ. Граждане не по своей вине становятся в очередь для отбывания административного наказания.

Полагаем, что количество составов административных правонарушений, предусматривающих в качестве наказания административный

арест, должно быть значительно сокращено. Вместо этого возможно установить такие эффективные «перевоспитательные» меры наказания, как исправительные работы или обязательные работы.

13. Особое внимание необходимо уделить определению размеров административных наказаний, в особенности тогда, когда речь идет о таких санкциях, которые известны и уголовному законодательству. В связи с этим целесообразно воздерживаться от такого их межотраслевого наложения друг на друга, при котором стиралась бы грань между административной и уголовной ответственностью [4, с. 16–22].

14. Отдельные положения нового Кодекса должны быть посвящены общему институту замены наказания другим видом, не предусмотренным санкцией статьи Особенной части кодекса, без нового рассмотрения дела по существу, что позволит применять норму об ответственности, не прибегая к обязательному многократному внесению изменений в ее конструкцию.

15. В целом порядок рассмотрения, принятия решения по делу внесудебными органами должен быть упрощен и предусмотрена возможность вынесения решения при наличии объективных доказательств вины лица, привлекаемого к ответственности, например, в случае применения видеозаписи, зафиксировавшей правонарушение.

При этом необходимо дифференцированно подходить и к вопросу назначения наказаний. Так, должностное лицо может назначать правонарушителю административный штраф в минимальном размере, а в случае рассмотрения дела в суде это уже должен быть максимальный размер. Отметим, что количество составов административных правонарушений, предусматривающих наказание в виде административного штрафа, налагаемого должностными лицами ведомств – 1044, из них по 312 составам административных правонарушений дела могут направляться на рассмотрение судье (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ), количество составов правонарушений, предусматривающих наказание в виде административного штрафа, налагаемого только судьями – 607.

Нуждаются в пересмотре подходы к определению моментов и сроков вынесения процессуальных документов и вступления их в силу, что позволит повысить эффективность в том числе механизма оплаты административного штрафа в половинном размере.

В зависимости от распределения доходов в виде административных штрафов по бюджетам бюджетной системы Российской Федерации должны определяться источники для оплаты расходов на рассылку процессуальных документов посредством почтовой связи.

16. Отдельные положения Кодекса следует посвятить вопросам возбуждения, доказывания, рассмотрения, обжалования, вступления в силу решений по делам об административных правонарушениях, вынесенных на основании показаний специальных технических средств автоматической фиксации.

В 2018 г. возбуждено 131 млн 300 тыс. дел об административных правонарушениях в области дорожного движения (+16,8 к АППГ), из которых 80,7 % или 105 млн 900 тыс. (+27,9 % к АППГ) выявлены специальными техническими средствами автоматической фиксации.

В целом по России с 2013 г. сохраняется тенденция увеличения количества дел об административных правонарушениях, выявленных специальными техническими средствами автоматической фиксации. В 2013 г. было возбуждено 34 млн 611 тыс. 81 дело, в 2014 г. – 40 млн 576 тыс. 606 дел, в 2015 г. – 50 млн 347 тыс. 208 дел, в 2016 г. – 60 млн 904 тыс. 946 дел, в 2017 г. – 82 млн 817 тыс. 747 дел.

Из 105,9 млн дел об административных правонарушениях в области дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ), возбужденных в 2018 г. с помощью специальных технических средств автоматической фиксации, прекращено 0,4 % (АППГ – 0,3%) или 484,8 тыс., а по 105,4 млн или 99,5 % назначено наказание в виде административного штрафа.

В структуре возбужденных дел подавляющее большинство – более 84 % составляет превышение установленной скорости движения (ст. 12.9 КоАП РФ), из которых 99 % выявлены с использованием специальных технических средств автоматической фиксации.

С учетом сложившейся правоприменительной практики представляется, что регламентация процедуры производства по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения и зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, должна быть предметом самостоятельного раздела. При этом необходимо

закрепить обязательные требования к использованию специальных технических средств, а также параметры фото- и видеоматериалов.

17. При определении новых подходов к представительству в процессе по делам об административных правонарушениях следует учитывать, что в 2018 г. органами внутренних дел (полицией) направлено на рассмотрение в суд 3 млн 760 тыс. протоколов об административных правонарушениях.

В связи с этим только для обеспечения профессионального представительства в судах необходимо будет увеличить штатную численность сотрудников территориальных органов МВД России на районном уровне не менее, чем на 7600 единиц, исходя из числа мировых судей и количества судебных участков, определенных Федеральным законом от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»¹¹, что потребует выделения дополнительного ежегодного финансирования из средств федерального бюджета.

Ежегодное денежное довольствие (без учета районного коэффициента, надбавок за выслугу лет, особые условия службы) 1 юристконсульта составляет 624 тыс. рублей. Следовательно, для осуществления вводимой функции требуется выделение дополнительного ежегодного финансирования (только для денежного довольствия) в размере 4 млрд 742 млн 400 тыс. рублей.

18. Представляется, что институт применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях подлежит совершенствованию с учетом развития общественных отношений, политической, социальной обстановки в стране и должен быть направлен на защиту прав и законных интересов лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях, а также на защиту иных граждан от противоправных посягательств.

Одним из направлений реформирования указанных отношений является сокращение документооборота при оформлении процессуальных материалов. К их числу относятся документы, оформляемые сотрудниками полиции при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения. Такой механизм уже реализован в гл. 27 КоАП РФ при осуществ-

лении задержания и доставления лиц, совершивших правонарушения, что позволит сократить нагрузку на должностных лиц и обеспечит соблюдение принципа оперативности.

Необходимо пересмотреть основания применения таких мер обеспечения, как освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Данные меры во взаимосвязи успешно применяются в правоприменительной деятельности подразделений Госавтоинспекции по обеспечению безопасности дорожного движения. Акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения при согласии лица, совершившего правонарушение, с результатами освидетельствования служит достаточным доказательством для рассмотрения дела.

Между тем иные субъекты юрисдикционной деятельности данную меру не применяют. Факт нахождения правонарушителя в состоянии опьянения подтверждается исключительно результатами медицинского освидетельствования. Обязательность направления только на медицинское освидетельствование приводит к излишним временным ограничениям лиц, совершивших правонарушения, значительным финансовым затратам по доставлению их в медицинские организации.

Полагаем, что в новом Кодексе такая мера обеспечения производства по делу, как освидетельствование на состояние опьянения, должна иметь самостоятельный (раздельный) предмет правового регулирования и применяться не только в отношении водителей транспортного средства, но и иных правонарушителей.

Вместе с тем сроки проведения исследований на предмет установления наличия или отсутствия состояния опьянения, фактов употребления алкоголя, наркотических средств, психотропных, новых потенциально опасных психоактивных, одурманивающих или иных вызывающих опьянение веществ различны. Акт выдается по результатам всего комплекса экспертиз. Это не позволяет принимать незамедлительные процессуальные решения по привлечению лица к административной ответственности.

В целях создания правовой основы совершенствования порядка проведения медицинского освидетельствования и оформления его результатов полагаем необходимым закрепить возможность выдачи нескольких актов, учитывающих особен-

¹¹ Рос. газ. 2000. 6 янв.

ности и сроки проведения исследований на состояние алкогольного или наркотического опьянения.

Кроме того, в целях обеспечения безопасности участников дорожного движения, защиты их жизни и здоровья следует ввести в качестве меры обеспечения «временное ограничение на право управления транспортным средством», которое будет устанавливаться должностным лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении до рассмотрения дела судом. КоАП РФ определен 31 состав административных правонарушений, предусматривающих наказание в виде лишения права управления транспортными средствами. В настоящее время внесудебный порядок установления временного ограничения на пользование должником специальным правом закреплен в Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹².

Требуют дополнительного правового регулирования вопросы перемещения задержанных транспортных средств, поскольку оно должно применяться в исключительных случаях.

Возможно закрепление в Кодексе и новых мер обеспечения производства. В частности, предлагается установить такую меру, как «обязательство о явке лица, совершившего административное правонарушение», что позволит в том числе минимизировать случаи административного задержания лица до рассмотрения дела в судебном заседании. Одновременно представляется необходимым закрепить в качестве меры обеспечения «временное ограничение на посещение собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований и иных публичных мероприятий», что должно иметь дополнительный профилактический эффект по недопущению совершения повторного правонарушения в указанной сфере правоотношений.

За несоблюдение установленных мер обеспечения производства по делам об администра-

тивных правонарушениях в Особенной части Кодекса полагаем целесообразным закрепить соответствующую ответственность.

19. Новое развитие должны получить положения Кодекса, мотивирующие правонарушителя на добровольное исполнение назначенного ему административного наказания, в частности за счет расширения перечня статей, допускающих уплату административного штрафа в размере половины назначенной суммы.

При этом необходимо учитывать, что добровольная уплата административного штрафа в размере половины назначенной суммы не аннулирует действия в отношении уплатившего административный штраф лица презумпции невиновности (ч. 1 ст. 49 Конституции Российской Федерации) и не может свидетельствовать о признании им вины в совершении административного правонарушения, препятствующем обжалованию соответствующего постановления в установленном законом порядке. Это означает, что и в случае подачи таким лицом после добровольной уплаты административного штрафа в размере половины от назначенной суммы жалобы в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд на постановление о назначении административного штрафа она должна быть рассмотрена с соблюдением требований названного Кодекса, направленных на обеспечение всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения всех обстоятельств, связанных с привлечением к административной ответственности, и справедливого разрешения дела об административном правонарушении (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2010 г. № 1621-О-О, от 21 июня 2011 г. № 774-О-О, от 25 января 2012 г. № 177-О-О, постановление от 4 декабря 2017 г. № 35-П)¹³.

Мотивационные элементы уплаты административного штрафа могут быть закреплены

¹² Рос. газ. 2007. 6 окт.

¹³ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Долженкова Ивана Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями части 3 статьи 1.5, примечания к статье 1.5, статьи 2.6.1, части 3.1 статьи 4.1 и части 3 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 7 дек. 2010 г. № 1621-О-О. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-07122010-n-1621-o-o-ob/> ; *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Акимовой Веры Викторовны на нарушение ее конституционных прав примечанием к статье 1.5 и статьей 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 июня 2011 г. № 774-О-О. Доступ из СПС «Гарант» ; *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Штатнова Дмитрия Владимировича на нарушение его конституционных прав примечанием к статье 1.5 и статьей 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 янв. 2012 г. № 177-О-О. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-25012012-n-177-o-o-ob/> ; *По делу* о проверке конституционности части 1.3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Ю. А. Рейнхimmеля : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 4 дек. 2017 г. № 35-П // Рос. газ. 2017. 11 дек.

не только в законодательстве об административных правонарушениях. В частности, следует рассмотреть вопрос об ограничении доступа к получению государственных услуг, не являющихся по своей сути обязанностью государства. Например, нельзя ограничивать в получении паспорта гражданина Российской Федерации, в то же время такое ограничение возможно в отношении выдачи заграничного паспорта, при осуществлении регистрационных действий в отношении транспортных средств.

20. Целесообразно усовершенствовать и институт возложения судьей обязанности по прохождению диагностики, профилактических мероприятий, а также медицинского лечения и (или) медицинской реабилитации лицами, привлеченными к ответственности за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ.

В связи с этим требуется определить правовой статус данного института в системе норм административного права. Так, в настоящее время он не внесен в систему мер административного наказания. Упоминания об этом институте в действующей редакции КоАП РФ эпизодичны, размыты и не систематизированы. Нормы, касающиеся рассматриваемой обязанности, содержатся в ч. 2.1 ст. 4.1, в примечании к ст. 6.9, в ч. 2 ст. 29.10 и в ч. 5 ст. 29.11 КоАП РФ.

Принимая во внимание, что возложение обязанности по прохождению диагностических, профилактических и иных медико-социальных мероприятий антинаркотического характера могут возлагаться не только на лиц, признанных в установленном порядке виновными в совершении административных правонарушений, но и на освобождаемых от ответственности и наказания лиц, то внесение его в перечень административных наказаний представляется неверным. Выходом из ситуации видится введение самостоятельной нормы, регламентирующей основания, порядок и особенности возложения судьей рассматриваемой обязанности в качестве дополнительной меры государственного адми-

нистративно-процессуального принуждения. Одновременно с этим более подробно следует регламентировать основания и порядок прекращения исполнения указанной обязанности, исчисления сроков давности исполнения возложенной обязанности, в том числе условия приостановления и возобновления течения сроков давности для ее применения.

21. В уточнении нуждается процедура исполнения постановления о лишении специального права управления транспортным средством, вынесенного в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства.

В частности, в случае возврата водительского удостоверения такому лицу до истечения срока лишения при выезде с территории Российской Федерации, в соответствии с п. «а» ст. 42 Конвенции о дорожном движении (заключена в Вене 8 ноября 1968 г.), предлагается прерывать срок лишения права управления до дня сдачи либо изъятия соответствующего удостоверения.

Следует конкретизировать, что в случае возврата ранее изъятых или сданного российского водительского удостоверения иностранному гражданину или лицу без гражданства необходимо пройти проверку знания Правил дорожного движения и уплатить наложенные на него административные штрафы за административные правонарушения в области дорожного движения, а за совершение административных правонарушений в состоянии опьянения – пройти медицинское освидетельствование на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством.

В качестве резюме отметим, что для эффективного реформирования законодательства об административных правонарушениях следует выработать концепцию соответствующего проекта федерального закона, ориентированную на обеспечение баланса конституционных принципов защиты прав и свобод граждан, с одной стороны, и простоты и оперативности (быстроты) процедуры привлечения виновных лиц к административной ответственности, с другой стороны.

Список литературы

1. Авдейко А. Г. Защита органами внутренних дел прав граждан на потребительском рынке // Закон и право. 2008. № 1. С. 3–12.
2. Авдейко А. Г., Газизов Д. А. Законодательство об административных правонарушениях: реформа или модернизация // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14, № 4. С. 6–13.
3. Авдейко А. Г., Кононов А. М. Отдельные проблемы административных процедур, используемых в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 11–18.
4. Князев С. Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 16–22.

5. Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 5–41.
6. Салищева Н. Г. Избранное. М. : РАП, 2011. 568 с.
7. Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 9–22.
8. Соловей Ю. П. К критике некоторых концептуальных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : материалы всерос. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / под общ. ред. Ю. П. Соловья. Омск : Ом. юрид. ин-т, 2004. С. 3–9.
9. Соловьев А. А., Опалев Р. О. Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства : моногр. М. : МГЮА, 2017. 261 с.
10. Старостин С. А. О необходимости и путях совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 72–75.
11. Хабриева Т. Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ж. Марку. М. : Статут, 2011. С. 94–118.

References

1. Avdeiko A. G. Zashchita organami vnutrennikh del prav grazhdan na potrebitel'skom rynke [Protection by Internal Affairs Bodies of the Rights of Citizens on the Consumer Market]. *Zakon i pravo – Law and Legislation*, 2008, no. 1, pp. 3–12.
2. Avdeiko A. G., Gazizov D. A. Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniyakh: reforma ili modernizatsiya [The Legislation on Administrative Offenses: Reform or Modernization]. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2017, vol. 14, no. 4, pp. 6–13.
3. Avdeiko A. G., Kononov A. M. Otdel'nye problemy administrativnykh protsedur, ispol'zuemykh v pravookhranitel'noi deyatel'nosti organov vnutrennikh del [Separate Issues of Administrative Procedures Used in Law Enforcement Activities of Internal Affairs Bodies]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2018, no. 8, pp. 11–18.
4. Knyazev S. D. Konstitutsionnye standarty administrativnoi otvetstvennosti v pravovoi sisteme Rossiiskoi Federatsii [Constitutional Standards of Administrative Responsibility in the Legal System of the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 2, pp. 16–22.
5. Nozdachev A. F. Sistemnaya reglamentatsiya administrativnoi deyatel'nosti: otechestvennaya doktrina i praktika [Systemic Regulation of Administrative Activities: Domestic Doctrine and Practice]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika – Legislation and Economics*, 2011, no. 8, pp. 5–41.
6. Salisheva N. G. *Izbrannoe* [Selected Works]. Moscow, RAP Publ., 2011. 568 p.
7. Salisheva N. G. Problemy pravovogo regulirovaniya instituta administrativnoi otvetstvennosti v Rossiiskoi Federatsii [Problems of the Legal Regulation of the Institute of Administrative Responsibility in the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 9, pp. 9–22.
8. Solovey Yu. P. K kritike nekotorykh kontseptual'nykh polozhenii Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh [Criticism of Some Conceptual Provisions of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses]. *Aktual'nye problemy primeneniya Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh – Actual Problems of Application of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses*. Omsk, Omsk Law Institute Publ., 2004, pp. 3–9.
9. Solov'ev A. A., Opalev R. O. *Administrativnaya yustitsiya v zarubezhnykh gosudarstvakh: osobennosti funktsionirovaniya otdel'nykh institutov administrativnogo sudoproizvodstva* [Administrative Justice in Foreign Countries: Features of the Functioning of Individual Institutes of Administrative Legal Proceedings]. Moscow, MSAL Publ., 2017. 261 p.
10. Starostin S. A. O neobkhodimosti i putyakh sovershenstvovaniya zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh [On Necessity and Ways of Improvement of the Legislation on Administrative Law Violations]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 3, pp. 72–75.
11. Khabrieva T. Ya. Administrativnye protsedury i administrativnye bar'ery: v poiskakh optimal'noi modeli sootnosheniya [Administrative Procedures and Administrative Barriers: in Search of an Optimal Correlation Model]. *Administrativnye protsedury i kontrol' v svete evropeiskogo opyta – Administrative Procedures and Control in the Light of European Experience*. Moscow, Statut Publ., 2011, p. 94–118.