

На правах рукописи



Ахтанина Наталья Анатольевна

МНОЖЕСТВЕННОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Орел – 2021

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.В. Лукьянова».

Научный руководитель: заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Шергин Анатолий Павлович

Официальные оппоненты: **Рогачева Ольга Сергеевна,**
доктор юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» / кафедра административного и административного процессуального права юридического факультета, профессор кафедры

Панкова Ольга Викторовна,
кандидат юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) / кафедра административного права и процесса, доцент кафедры

Ведущая организация: федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Защита состоится 22 апреля 2022 года в 11:00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (www.diss.unn.ru).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2022 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук

Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Одной из основных современных угроз правопорядку наряду с преступностью является административная деликтность. Государство, выполняя конституционную обязанность защиты прав и свобод граждан и законных интересов организаций от противоправных деяний, предусматривает ответственность за административные правонарушения и порядок ее применения, формирует систему субъектов административной юрисдикции, определяет меры профилактики правонарушений. Несмотря на предпринимаемые усилия по противодействию административным правонарушениям, совершенствованию законодательства об административной ответственности, общественная опасность этих правонарушений не снижается. Они становятся все более масштабными.

В Российской Федерации за 2020 год только органами внутренних дел выявлено 167 192 664 административных правонарушения, аналогичный показатель за 2019 год составил 145 246 945 правонарушений, за 2018 год - 131 224 201, за 2017 – 111 443 741, за 2016 – 90 335 102¹. Таким образом, согласно статистическим данным, мы наблюдаем устойчивый рост числа административных правонарушений.

Причем они не только многочисленны, но и разнообразны по своему содержанию, направленности, субъектному составу, что влияет на конструирование юридических составов административных правонарушений и правовую оценку совершаемых противоправных деяний. Пониманию такого разнообразия способствуют обоснованные в доктрине классификации административных правонарушений на основе многочисленных критериев. Среди них заметное место занимает количественный критерий, поскольку лицо может совершать не одно, а несколько административных правонарушений. Так, если в 2019 году судами общей юрисдикции Российской Федерации рассмотрено

¹ Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) разрабатывалась в рамках реализации федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007-2011 годах» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.fedstat.ru> (дата обращения: 08.11.2020).

7 033 723 дела об административных правонарушениях, то общее число лиц, привлеченных к административной ответственности в этот период, составило 5 911 007². Весомую разницу между количеством дел, поступивших в суды, и количеством лиц, привлеченных к административной ответственности, следует связывать с таким явлением административно-правовой действительности, как множественность правонарушений.

В качестве предварительной гипотезы можно предложить следующее определение множественности нарушений административного законодательства: совершение лицом двух и более правонарушений, которые на момент привлечения его к административной ответственности не утратили своей административно-деликтной значимости. Неоднократное совершение правонарушения лицом свидетельствует об антисоциальной направленности мотивации его поведения, увеличении степени общественной опасности деяния, о недостаточной эффективности применяемых административных наказаний, поэтому данное обстоятельство должно обуславливать соответствующее нормативно-правовое регулирование.

Впервые конструкция множественности правонарушений была нормативно закреплена в Уголовном кодексе РСФСР 1922 года. Статья 24 вышеуказанного кодекса различала меры наказания в зависимости от того:

- преступление совершено лицом в первый раз;
- преступление совершил профессиональный преступник или рецидивист (критерий множественности выступает как обстоятельство, отягчающее ответственность правонарушителя).

В ст. 21 Основ законодательства СССР³ множественность (как повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже

² Доклад Председателя Верховного Суда РФ Вячеслава Лебедева на Совещании судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации (Москва, 11 февраля 2020 года) [Электронный ресурс] // URL: <https://www.vsrfr.ru/files/28759> (дата обращения: 08.11.2020).

³ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях от 23 октября 1980 года // Текст: непосредственный (приняты ВС СССР 23.10.1980 N 3145-X). – М.: Известия, 1980. 24 с.

подвергалось административному взысканию) определялась в качестве основания, отягчающего административную ответственность.

Ст. 36 КоАП РСФСР 1984 г. постановляла, что при совершении одним лицом двух или более административных правонарушений административное взыскание налагается за каждое правонарушение в отдельности. При этом содержалось специальное правило: если лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых одновременно рассматриваются одним и тем же органом (должностным лицом), взыскание налагается в пределах санкции, установленной за более серьезное нарушение.

В действующем КоАП РФ термин «множественность» не употребляется. Однако по примеру Основ 1980 г. и КоАП РСФСР 1984 г. применяется такое понятие, как «совершение повторного административного правонарушения»⁴.

Тем не менее, юридическое содержание понятия «повторность» в КоАП РФ несет в себе разностороннюю смысловую нагрузку:

- как обстоятельства, отягчающего ответственность;
- как квалифицирующего признака состава ряда административных правонарушений;
- как основания для квалификации деяния в качестве уголовно наказуемого (административная преюдиция).

Институт множественности административных правонарушений в административно-деликтной науке не стал еще предметом самостоятельного всестороннего научного анализа, который бы позволил комплексно раскрыть сущность и понятие множественности административных правонарушений, его значение, классифицировать и законодательно закрепить ее формы и виды, раскрыть имеющиеся правоприменительные проблемы института

⁴ Т.е. совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию за совершение однородного административного правонарушения со дня вступления в законную силу постановления о назначении наказания до истечения 1 года со дня окончания исполнения данного постановления (ст.ст. 4.3, 4.6 КоАП РФ).

множественности правонарушений административного законодательства и обозначить пути их решения.

В Концепции нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, принятой 10 июня 2019 г. Правительством Российской Федерации, обосновывается, что действующий в настоящее время КоАП РФ утратил ясность и согласованность норм. Отсюда следует, что реформа административно-деликтного законодательства обусловила потребность проработки ключевых проблем теории административной ответственности. Одной из основных проблем является видовая характеристика административных правонарушений, которая недостаточно полно представлена в действующем КоАП РФ. Существенный пробел в этой характеристике – отсутствие в отличие от УК РФ классификации административных правонарушений по признаку количества их совершения одним и тем же лицом. Фрагментарные нормы Особенной части КоАП РФ о повторных, неоднократных нарушениях порождают только вопросы: что же представляет их содержание? Общая часть КоАП РФ не содержит нормативного определения множественности административных правонарушений. Исключением является ст. 4.4 Кодекса, регламентирующая назначение административных наказаний за совершение нескольких нарушений законодательства.

Такие недостатки нормативного определения множественности административных правонарушений не лучшим образом сказываются на административной практике, которая сталкивается с двумя основными рисками, связанными: 1) с юридической оценкой совершенных лицом нескольких правонарушений и 2) с назначением административного наказания виновному.

Актуальность выбранной темы исследования обусловлена вышеуказанными недостатками нормативной определенности множественности административных правонарушений, а также недостаточностью ее научной разработанности, трудностями правоприменения, что обуславливает необходимость комплексного осмысления данного института в российском административно-деликтном праве

и разработки предложений по совершенствованию административной ответственности за указанные виды административных правонарушений.

Степень научной разработанности темы. Анализ научных трудов, так или иначе связанных с проблемой множественности административных правонарушений, свидетельствует о том, что данная проблема рассматривалась фрагментарно. Исходные позиции ее исследования мы находим в работах известных ученых, посвященных вопросам понятия административного правонарушения, его видов, разграничения от преступления (А.Б. Агапов, Д.Н. Бахрах, И.А. Галаган, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, Л.Л. Попов, Ю.И. Попугаев, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Е. Севрюгин, П.П. Серков, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, В.Г. Татарян, А.П. Шергин, К.Ф. Шергина, О.Ф. Шишов, В.Ф. Фефилова, А.Ю. Якимов, О.М. Якуба и др.).

Проблематика множественности правонарушений наиболее обстоятельно изучена в уголовно-правовой науке, что вполне оправданно, поскольку действующий УК РФ содержит нормы, регламентирующие:

- совокупность преступлений (ст. 17);
- рецидив преступлений (ст. 18);
- правила назначения наказания за данные виды множественности (ст. 68 и ст. 70 Уголовного кодекса).

В административно-правовой науке как советского, так и современного периодов отдельные аспекты множественности административных правонарушений привлекали внимание исследователей⁵, однако монографической разработки данной проблемы не было осуществлено. Исключением является кандидатская диссертация А.В. Дюжаева «Рецидив административного

⁵ См., напр.: Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. С. 201; Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: дисс...д-ра юрид. наук. – Воронеж, 2012; Полякова Н. В. Множественность административных правонарушений: вопросы квалификации и применения // В сб. «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения). Санкт-Петербург: 2016. С. 54-58 и др.

правонарушения», защищенная в прошлом веке⁶. Не принижая значимости вклада первопроходцев в исследование вопросов множественности административных правонарушений, отметим, что ряд имеющихся в данной сфере проблем остается неисследованным, а косвенные упоминания о них в имеющихся работах не имеют системного характера и не позволяют выработать непротиворечивые пути регулирования рассматриваемого правового института.

Изложенное выше обусловило необходимость проведения комплексного и всестороннего исследования вопросов, посвященных множественности правонарушений в российском административно-деликтном праве.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, связанные с нормативным установлением множественности административных правонарушений и назначением наказаний за их совершение.

Предметом диссертационного исследования являются:

- правовые нормы, регулирующие множественность административных правонарушений и ответственность за их совершение;
- общая и специальная литература по исследуемым вопросам;
- материалы правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях, квалифицируемых с применением норм, регулирующих множественность административных правонарушений;
- акты толкования административно-деликтного законодательства в сфере множественности административных правонарушений.

Цель диссертационного исследования: разработка теоретических аспектов правового института множественности административных правонарушений и формулировка на этой основе практических рекомендаций по дальнейшему совершенствованию административно-деликтного законодательства.

Для достижения данной цели поставлены и решались **следующие задачи**:

- исследование основных признаков понятия «административное правонарушение», изучение классификаций данной правовой категории и

⁶ См.: Дюжаев А. В. Рецидив административного правонарушения: дисс...канд. юрид. наук. – М.: МГУ. 1978. 23 с.

выделение критериев отличия усложненных административных правонарушений от множественности;

- уточнение сущностных характеристик понятия «множественность административных правонарушений»;

- классификация форм множественности административных правонарушений и их видов;

- раскрытие специфических особенностей назначения административных наказаний за совершение нескольких правонарушений;

- выявление круга правоприменительных проблем правоохранительных органов по категориям дел, связанных с множественностью административных правонарушений, обоснование законодательных предложений по оптимизации деятельности в данном направлении;

- определение приоритетных направлений совершенствования законодательства в области регламентации ответственности за рецидив административных правонарушений;

- формулировка ряда конкретных предложений по повышению эффективности превенции рецидива административных правонарушений.

Методологическую основу диссертационного исследования формируют общие и частные научные методы познания, в том числе:

- диалектический метод (при всеобъемлющем обзоре института множественности правонарушений, установлении связей и противоречий явлений, реализации их правовой оценки);

- исторический метод (при исследовании эволюции множественности административных правонарушений, ее хронологических особенностей и взаимосвязей);

- толкования норм права (при изучении норм, регулирующих вопросы множественности административных правонарушений);

- сравнительно-правовой (при проведении сравнительного анализа видов множественности);

- системно-структурный (при изучении условий и порядка привлечения к ответственности за множественные административные правонарушения);
- формально-юридический (при анализе административно-правовых норм, разработке авторских выводов, положений);
- логический (при изложении темы исследования и формулировании теоретических и практических выводов), а также иные методы.

Нормативно-правовую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ), Концепция нового КоАП РФ, проект нового КоАП РФ, опубликованный Минюстом России 31.01.2020г. на официальном сайте regulation.gov.ru; нормативные правовые акты дореволюционного и советского периодов⁷.

Эмпирическая база работы – документы судебной практики: решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов за 2018-2020 гг., материалы правоприменительной практики органов внутренних дел по делам об административных правонарушениях, статистические данные (Министерства внутренних дел Российской Федерации и иных источников) о совершенных административных правонарушениях.

Научная новизна исследования заключается в том, что в нем впервые разработана концепция множественности правонарушений в административном праве; в комплексном научном исследовании теоретических проблем данного института и нормативно-правового регулирования вопросов привлечения к ответственности при совершении множественности административных правонарушений, обладающих в настоящее время противоречивостью и малоизученных в научном плане. В основе их разработки лежит концептуальная идея о множественности административных правонарушений как правового

⁷ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (далее Уложение), Устав о наказаниях (1864 г.), Уголовный кодекс РСФСР (1926 г.), Уголовный кодекс РСФСР (1960 г.), Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (1980 г.), Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (1984 г.).

института, характеризующегося социально-правовой природой, местом в системе административно-деликтного права, ориентацией на превенцию административных правонарушений.

К элементам научной новизны следует отнести следующие теоретические и прикладные результаты проведенного диссертационного исследования:

- *авторское уточнение понятия и сущности* множественности административных правонарушений, позволяющее выделить ее среди других институтов административно-деликтного права;

- *обоснование научной классификации* форм и видов множественности административных правонарушений;

- *выявление пробелов в нормативном регулировании* ответственности при множественности административных правонарушений и обоснование предложений по их устранению;

- *гипотезу об однотипном подходе к теоретической интерпретации и нормативному формированию* множественности административных правонарушений и аналогичного уголовно-правового института;

- *предложения по совершенствованию норм,* регулирующих ответственность при множественности административных правонарушений.

Новизна диссертации отражается в результатах исследования, сформулированных в качестве **основных положений, выносимых на защиту**:

1. Установление и применение мер административной ответственности за совершение лицом административного правонарушения преследуют цель защиты общественных отношений и предупреждения правонарушений. Повторное совершение правонарушения после применения к виновному административного наказания сигнализирует о его недостаточной превентивной эффективности, повышении общественной опасности противоправного деяния, что предопределяет потребность более жесткой реакции государства на такие деяния путем установления повышенной ответственности при множественности административных правонарушений. В настоящее время общая нормативная конструкция предупреждения административных правонарушений остается

незавершенной. В действующем КоАП РФ, в отличие от уголовного закона, отсутствует видовая классификация этих правонарушений, в том числе и по признаку их множественности, что обуславливает необходимость закрепления в новом КоАП РФ понятия множественности административных правонарушений, ее видов и условий административной ответственности.

2. Совершение лицом нескольких административных правонарушений получило неоднозначные нормативные и доктринальные трактовки: неоднократность, повторность, многократность и др. Обобщающим их понятием является феномен множественности административных правонарушений, под которым предлагается понимать совершение одним и тем же лицом нескольких (двух и более) административных правонарушений, юридическая значимость хотя бы двух из числа которых сохранена (не истекли сроки давности; не истек срок, в течение которого лицо считается не подвергавшимся административному взысканию; отсутствуют основания для освобождения данного лица от административной ответственности).

3. Основными разграничительными критериями единичных сложных административных правонарушений от множественности являются количественный критерий совершенных правонарушений и критерии единства умысла и единства формы вины.

Состав административного правонарушения является основным разграничивающим критерием. Если деяние соответствует одному составу правонарушения, то оно квалифицируется как единичное административное правонарушение. Если же совершенное противоправное деяние охватывается несколькими составами административных правонарушений, к нему необходимо применять институт множественности.

Однако основного критерия не всегда достаточно для правильной квалификации правонарушений. При совершении тождественных деяний даже одинаковым способом предполагается обязательное выяснение направленности умысла виновного, так как при различном умысле на каждое деяние, действия лица уже образуют совокупность правонарушений.

4. Форма и вид множественности административных правонарушений не являются тождественными понятиями, а соотносятся как общее и частное. Автором предложены следующие понятия: форма множественности правонарушений – способ выражения административно-правовой множественности, определяющий сущностные характеристики данного явления, отличающие его от иных форм; вид множественности – разновидность формы административно-правовой множественности, раскрывающая лишь один из возможных элементов данного явления. На основе такого понимания автором предложена классификация форм и видов множественности.

По признаку совершения нового правонарушения до или после привлечения к ответственности за предыдущее правонарушение автором выделены три формы множественности административных правонарушений: совокупность, повторность и рецидив и их соответствующие виды: идеальная и реальная совокупность, однородная и тождественная повторность, простой и опасный рецидив, общий и специальный рецидив. Обоснованы предложения по их законодательному закреплению.

5. С целью повышения эффективности противодействия и предупреждения неоднократных административных деликтов следует законодательно закрепить понятие и виды рецидива в зависимости от типа правонарушения. По аналогии с уголовно-правовым рецидивом с целью правильного определения степени общественной опасности рецидива и личности правонарушителя предложено выделить отдельные виды административно-правового рецидива: простой и опасный, общий и специальный, а также закрепить в 4.3 КоАП РФ следующие правила назначения административного наказания при наличии рецидива как отягчающего обстоятельства:

- за простой рецидив наказание назначается в пределах санкции статьи;
- за рецидив двух правонарушений (многократный) наказание в виде административного штрафа назначается в двукратном размере или более строгое наказание, предусмотренное санкцией (административный арест, дисквалификация, обязательные работы);

- за рецидив трех и более правонарушений назначается наказание в виде административного штрафа в трех- и более кратном размере или более строгое наказание, предусмотренное санкцией (административный арест, дисквалификация, обязательные работы).

6. Противодействие административной деликтности должно быть встроено в общую систему профилактики правонарушений и базироваться на достоверных данных о причинах и условиях, способствующих совершению административных правонарушений. На основе изучения их детерминантов в диссертации предложен комплекс мер по их предупреждению.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что разработанные в ней выводы, положения и рекомендации дополняют учение об административных правонарушениях, их видах, особенностях ответственности за их совершение, в том числе об институте множественности административных правонарушений, и могут стать основой для дальнейших научных разработок данной проблематики.

Практическое значение диссертационного исследования определяется его направленностью на повышение эффективности предупреждения административных правонарушений и состоит в разработке предложений и рекомендаций, которые могут быть использованы при совершенствовании административно-деликтного законодательства, в практической деятельности при квалификации множественных административных деликтов и назначении административных наказаний; выработке мер по предупреждению административных правонарушений; разработке учебных курсов и преподавании административно-деликтного права в учебных заведениях юридической направленности.

Степень достоверности результатов проведенного исследования достигается за счет того, что концепция множественности данных согласуется с подходами, используемыми в смежных отраслях (философия права, теория государства и права, уголовное право). Достоверность результатов

подтверждается эмпирической базой исследования, комплексной методикой исследования, позволяющей объективно и всесторонне изучить проблему.

Апробация и внедрение результатов исследования. Достоверность результатов подтверждается эмпирической базой исследования, комплексной методикой исследования, позволяющей объективно и всесторонне исследовать проблему. Основные теоретические выводы, положения, предложения, сформулированные в результате настоящего исследования, нашли отражение в 13 публикациях автора: 7 – в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, 6 – в иных изданиях, входящих в РИНЦ, а также докладах автора на 10 международных, всероссийских и межвузовских научно-практических конференциях:

1) XIII Международной научно-практической конференции «Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования» // Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2019;

2) IV Международно-практической конференции курсантов, слушателей и адъюнктов «Актуальные проблемы права глазами молодежи» // Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2019;

3) III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения)» // Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, 2019;

4) Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права», посвященной памяти Н.Г. Салищевой // Российский государственный университет правосудия, 2019;

5) Всероссийской научно-практической конференции адъюнктов, аспирантов и магистрантов «Проблемы юриспруденции и педагогики высшей школы в работах молодых учёных» // БелЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2020;

6) Научно-практической конференции с международным участием «Актуальные проблемы науки административного права» // Институт государства и права Российской академии наук, 2020;

7) Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» // Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2020;

8) IX Международной научно-практической конференции «Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования» // Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2020;

9) V Международно-практической конференции курсантов, слушателей и адъюнктов «Актуальные проблемы права глазами молодежи» // Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2020.

10) VI Международно-практической конференции курсантов, слушателей и адъюнктов «Актуальные проблемы права глазами молодежи» // Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2021.

Положения диссертации используются в образовательном процессе ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова», ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева», Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС. Кроме того, ряд теоретических и практических положений и выводов используется в практической деятельности: УГИБДД УМВД России по Орловской области, ОСР ДПС ГИБДД УМВД России по Магаданской области, УМВД России по Чукотскому автономному округу, отдельного батальона ДПС ГИБДД УМВД России по Брянской области, ОГИБДД УВД по ЮЗАО ГУ МВД России по г. Москве.

Структура диссертации соответствует логике построения научного исследования, определяется целями и задачами и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, определяется научная новизна исследования, формируются объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрываются методологическая, нормативная, общетеоретическая и эмпирическая основы исследования, выражаются основные положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся степень достоверности результатов диссертационного исследования, сведения об их апробации, а также указывается структура работы.

Первая глава диссертационного исследования «Теоретико-правовая характеристика множественности административных правонарушений» посвящена формированию доктрины множественности административных правонарушений, анализу их правового регулирования, исследованию сущности и содержания института множественности правонарушений, ее форм и видов.

В первом параграфе «Административные правонарушения и их классификация» научная разработка проблематики множественности правонарушений с методологических позиций осуществлена с позиций философских категорий общего и особенного, более общих понятий административно-деликтного права, каким является понятие административного правонарушения. Такой «аспект исследования, по мнению профессора А.П. Шергина, обусловлен большим разнообразием норм административно-деликтного права, характеризующимся предметом и масштабом регулирования, адресатами норм, формами взаимосвязи и др.»⁸ Все виды административно наказуемых деяний, несмотря на все разнообразие их законодательных конструкций, признаются таковыми при условии соответствия общему понятию административного правонарушения.

Термин «административное правонарушение» появился в законодательстве и правовой доктрине сравнительно недавно. В научной и учебной литературе для

⁸ Шергин А.П. Административно-деликтное право и законодательство: Сб. научных трудов. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России, 2015. С. 125.

обозначения административно наказуемых деяний длительное время использовался термин «административный проступок». Впервые легальное определение административного правонарушения было закреплено в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, нашло отражение в первом КоАП РСФСР 1984 г. и сохранилось в основных чертах в современном административно-деликтном законодательстве России.

В диссертации в соответствии с законодательной дефиницией административного правонарушения, закрепленной в ст. 2.1 действующего КоАП РФ, проанализированы основные признаки рассматриваемого правонарушения: противоправность, виновность и наказуемость. При этом автор аргументирует свою позицию о том, что административным правонарушениям, как и преступлениям, присущ признак общественной опасности, поскольку они являются основными угрозами существующим общественным отношениям, тесно связанными между собой (социальная природа, наличие в УК РФ и КоАП РФ более ста смежных составов преступлений и административных правонарушений и др.). Разграничение этих противоправных деяний представляется более значимым при формулировании конкретных составов административных правонарушений и преступлений.

Разнообразие административных правонарушений предопределило их классификацию по различным критериям. Применительно к теме исследования основное внимание уделено характеристике простых и сложных, единичных и множественных, а также продолжаемых и длящихся административных правонарушений, обращается внимание на необходимость их нормативного закрепления. Отсутствие такового в действующем КоАП РФ влечет неоднозначное и противоречивое толкование понятий этих видов административных правонарушений, ошибки в правоприменительной практике.

Автором поддерживается идея законодательного закрепления понятий указанных видов административных правонарушений, позволяющая более четко разграничить их друг от друга, и решить проблемные вопросы

правоприменительной практики, связанными со спорными моментами при их квалификации.

Во втором параграфе диссертационного исследования «Множественность административных правонарушений по российскому законодательству» на основе анализа доктрины и наиболее значимых для отечественной административно-правовой науки памятников права: Двинская уставная и Псковская судная грамоты XIII-XIV веков, Судебник Ивана III 1497 года, Соборное уложение 1649 года, Свод законов Российской империи 1832 года, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года, Уголовное уложение 1903 года; Уголовные кодексы РСФСР 1922, 1926, 1960 годов, Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утвержденное Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 27 июля 1922 года; Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 года «О порядке наложения административных взысканий», КоАП РСФСР 1984 года, исследуется эволюция представлений о понятии и сущности множественности.

В результате исследования было установлено, что категория "множественность" в административно-деликтное право пришла из уголовного законодательства. Это прослеживается в Уголовном кодексе РСФСР 1922 года, в ст. 24 которого предусматривалось различие меры наказания в зависимости от первичного либо неоднократного совершения преступлений. В данном случае законодательно был закреплен прообраз критерия множественности как отягчающего ответственность обстоятельства. Одиннадцать статей Кодекса предусматривали наложение в упрощенном, административном порядке взысканий, установленных чуть позже вышеупомянутым Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 27 июля 1922 года.

Данный подход применения мер административной ответственности за совершение незначительных преступлений был воспринят законодателем и при принятии УК РСФСР 1926 года. К таким преступлениям были отнесены: нарушение правил учета военнообязанных, простая контрабанда, нарушение

акцизных правил, изготовление самогона, нарушение правил торговли, нарушение законов о труде и ряд других. Формально данные деяния, предусмотренные уголовными кодексами, являлись преступлениями, но по сути, имели все признаки административных нарушений в силу незначительной степени их общественной опасности. Поэтому данные нормативные акты, по мнению автора, следует рассматривать как источники не только уголовного, но и административно-деликтного права. В них впервые нашли отражение многие юридические конструкции, впоследствии вошедшие в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях и, в несколько видоизмененном виде, в современное административно-деликтное законодательство. В том числе – правовая конструкция множественности правонарушений. Однако в действующем КоАП РФ, в отличие от уголовного закона, отсутствует видовая классификация множественности правонарушений.

В данной части работы также представлены и проанализированы закрепление понятия множественности административных правонарушений, содержащиеся в КоАП некоторых зарубежных государств (Белоруссии, Казахстана); с учетом судебной практики проведен подробный анализ соотношения единичных сложных административных правонарушений и форм множественности, на основании которого сделан вывод о том, что общими критериями разграничения единичных сложных правонарушений и множественности следует признать критерии количества составов правонарушений, единства умысла и единства формы вины.

В заключение параграфа сформулировано авторское понятие множественности правонарушений, под которым предложено понимать – совершение одним и тем же субъектом нескольких (двух и более) административных правонарушений, юридическая значимость хотя бы двух из числа которых сохранена (не истекли сроки давности; не истек срок, в течение которого субъект считается не подвергавшимся административному взысканию; отсутствуют основания для освобождения данного субъекта от ответственности).

В третьем параграфе «Формы и виды множественности административных правонарушений» вносится терминологическая ясность в вопрос о сущности терминов «форма множественности правонарушений» и «вид множественности правонарушений», их соотношении. По итогам рассмотрения изложенных вопросов предлагается авторская система форм и видов множественности административных правонарушений. Раскрывая смысл, который вложен в понятие множественности административных правонарушений, автором выделяет три ее формы (повторность, совокупность, рецидив). Одновременно отмечая, что признаки форм множественности нашли некоторое, пусть и нечеткое, представление в норме о назначении наказаний при совершении нескольких административных правонарушений (ст. 4.4 КоАП), однако в Общей части КоАП основа вышеперечисленных форм множественности не нашла своего отражения. По мнению автора, данный пробел в закон должен быть устранен.

В этой части диссертации также обоснованы практикоориентированные предложения о критериях квалификации деяний при наличии отдельных форм множественности административных правонарушений, а также о методике разграничения видов множественности и единичных сложных правонарушений.



Вторая глава диссертационного исследования «Особенности ответственности за множественность административных правонарушений» посвящена рассмотрению проблемных вопросов института административной ответственности, возникающей в отношении лица, совершившего несколько правонарушений. Особое внимание в ней уделяется ответственности за рецидив административных правонарушений и мерам по его предупреждению, так как при данной форме множественности мы сталкиваемся с наибольшей общественной опасностью как совершенных правонарушений, как и самого лица, их совершившего.

В первом параграфе второй главы «Общие правила назначения наказаний за совершение нескольких административных правонарушений» исследуются особенности и порядок назначения наказания за совершение лицом кратных правонарушений. Обращаясь к истории, автор отмечает, что общие начала назначения наказаний в России при совокупности деяний были сформулированы еще в XIX в., далее восприняты уголовными кодексами РСФСР, принятыми в 20-х годах XX в., и заложившими правовые основания множественности административных деликтов. В дальнейшем данные начала фактически были перенесены, пусть и в измененном виде, в административно-деликтное законодательство. Это еще раз подтверждает общую историческую основу правил назначения уголовных и административных наказаний.

В этой части работы автор обращает внимание на то, что установление и применение мер административной ответственности за совершение лицом административного правонарушения преследует задачи защиты общественных отношений и предупреждения правонарушений (ст. 1.2 КоАП РФ). При этом законодатель, определяя цели административного наказания, выделяет цель специального предупреждения совершения новых административных правонарушений самим правонарушителем (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ). Сам факт повторного совершения правонарушения после применения к виновному административного наказания сигнализирует о его недостаточной эффективности, невыполнении установленных задач административно-деликтного

законодательства. А именно рецидив правонарушений, по мнению О.С. Рогачевой, является показателем измерения эффективности частнопревентивного воздействия административного наказания⁹.

Второй параграф второй главы исследования «Проблемы ответственности за рецидив административного правонарушения» посвящен проблемным вопросам квалификации деяний, в которых имеются признаки рецидива административных правонарушений.

Рецидив правонарушений является наиболее опасной разновидностью множественности, однако не получившей закрепления в административно-деликтном законодательстве. В работе на основе анализа современной административной деликтности обоснован вывод о необходимости выделения в множественности административных правонарушений новой ее формы – рецидива. Социальная опасность рецидива обуславливается большей опасностью деяния, и одновременно личности виновного, стойкостью его антиобщественных взглядов. Факт совершения нового умышленного (а также в ряде случаев и неосторожного) правонарушения лицом, к которому были применены меры административного наказания, свидетельствует о том, что предыдущее наказание было недостаточно эффективным, что должно быть основанием для назначения более строгого наказания. В диссертационном исследовании критически оценивается тенденция установления и применения одинаковых административных наказаний за впервые совершенные правонарушения и повторные после применения наказания.

При конструировании понятия рецидива административных правонарушений автор обращается к опыту регулирования рецидива преступления в уголовном законодательстве и приходит к выводу, что для выделения рецидива в административно-деликтном законодательстве по аналогии со ст. 18 УК РФ следует ввести новую статью в КоАП РФ – «Рецидив

⁹ См.: Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: дисс. докт. юрид. наук. Воронеж. 2012. С. 260. Аналогичные суждения мы находим и у других исследователей. См., например, Попов Л.Л. Эффективность административно-правовых санкций за нарушения общественного порядка: Монография. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1976. 208 с.

административных правонарушений», содержащую определение рецидива административного правонарушения и виды рецидива в зависимости от типа правонарушения.

В диссертации подчеркивается, что ответственность за рецидив административных правонарушений базируется на общих принципах юридической ответственности. Вместе с тем особенности характера, содержания и законодательной оценки административных правонарушений определяют специфику ответственности за их рецидив. Ответственность за рецидив административных правонарушений автор рассматривает в двух аспектах: во-первых, как конструктивный признак в виде наказания за первичное административное правонарушение; во-вторых, в качестве меры ответственности собственно за совершения рецидива административного правонарушения. Диссертант отмечает, что рассмотрение рецидива с этих позиций имеет важное научно-практическое значение, так как в первом случае меры воздействия несут максимальную нагрузку по превенции рецидива правонарушений (это вопрос о действенности этих мер), а во втором происходит непосредственное усиление ответственности.

В третьем параграфе второй главы «Пути повышения эффективности по предупреждению рецидива административных правонарушений» автор анализирует основные причины и условия совершаемых рецидивных административных правонарушений, и предлагает комплекс мер по его предупреждению.

В диссертации акцентируется внимание на то, что предупреждение рецидива административных правонарушений, более эффективное использование правовых и иных средств борьбы с ним, требуют изучения информации о личности правонарушителей и создание единой базы правонарушителей-рецидивистов. Отмечается, что личность правонарушителя исследуется в основном в криминологическом аспекте в увязке ее с преступностью. Этим вопросам в административно-деликтном праве уделяется недостаточное внимание, хотя изучение различных групп нарушителей представляет интерес в том плане, что

совершаемые ими проступки являются наиболее распространенными, нежели преступления. Применение же мер воздействия за их совершение призвано предупреждать рецидив не только административных правонарушений, но и преступлений.

В этой части работы автором раскрываются направления предупредительно-профилактической работы совершения рецидива правонарушений.

В заключении кратко представлены основные научные выводы и предложения диссертационного исследования, выражены перспективные направления дальнейшего изучения проблемных вопросов административно-правовой множественности, а также накопленного в работе материала.

В приложениях содержатся таблицы, отображающие отдельные виды классификаций административных правонарушений в зависимости от соответствующих факторов: комплексного критерия, сферы совершения административного правонарушения, субъекта совершения, состояния физического лица, источника, устанавливающего состав административного правонарушения.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях общим объемом около 5,6 п.л.:

1. Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Ахтанина Н.А. Становление понятия множественности в административно-деликтном праве [Текст] / Н.А. Ахтанина // Административное право и процесс. – 2019. – № 8. – С. 67-70 (0,5 п.л).
2. Ахтанина Н.А. Общественная опасность как признак административного правонарушения [Текст] / Н.А. Ахтанина // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2019. – № 6. – С. 30-35 (0,5 п.л).

3. Ахтанина Н.А. Понятие административного правонарушения в контексте проблемных вопросов административной преюдиции в российском законодательстве [Текст] / Н.А. Ахтанина // Бизнес. Образование. Право. – 2019. – № 4 (49). – С. 355-359 (0,6 п.л).
4. Ахтанина Н.А. Совокупность как вид множественности административных правонарушений: понятие и законодательное закрепление [Текст] / Н.А. Ахтанина // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 4. – С. 11-16 (0,5 п.л).
5. Ахтанина Н.А. Правовая характеристика повторности административных правонарушений [Текст] / Н.А. Ахтанина // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 4 (184). – С. 149-151 (0,3 п.л).
6. Ахтанина Н.А. Институт множественности противоправного деяния в административном и уголовном законодательстве [Текст] / Н.А. Ахтанина // Российская юстиция. – 2020. – № 5. – С. 9-11 (0,4 п.л).
7. Ахтанина Н.А. Закрепление множественности административных правонарушений в законодательствах Российской Федерации и Республики Беларусь [Текст] / Н.А. Ахтанина // Административное право и процесс. – 2020. – № 6. – С. 75-78 (0,5 п.л).

II. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

8. Ахтанина Н.А. Концептуальная неопределенность института множественности административных правонарушений в российском законодательстве [Текст] / Н.А. Ахтанина // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2019. – № 3. – С. 15-18 (0,5 п.л).
9. Ахтанина Н.А. Особенности применения административной ответственности за множественность административных правонарушений в области дорожного движения» [Текст] / Н.А. Ахтанина // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования. – 2019. – № 1 (2). – С. 40-44 (0,3 п.л).
10. Ахтанина Н.А. Теоретико-правовая характеристика совокупности правонарушений в административном праве Российской Федерации [Текст] / Н.А.

Ахтанина // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения) / под общ. ред. д-ра юр. наук, проф. А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2020. – С. 392-395 (0,3 п.л).

11. Ахтанина Н.А. Особенности назначения административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений [Текст] / Н.А. Ахтанина // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. – 2020. – № 2. – С. 73-76 (0,5 п.л).

12. Ахтанина Н.А. Проблемы определения понятий множественности и сложного правонарушения в административном законодательстве [Текст] / Н.А. Ахтанина // Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции памяти Н. Г. Салищевой. – М.: РГУП, 2020. – С. 320-324 (0,3 п.л).

13. Ахтанина Н.А. К вопросу об административной ответственности за систематические нарушения в области дорожного движения [Текст] / Н.А. Ахтанина // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования. – 2020. – № 1 (3). – С. 40-46 (0,4 п.л).