

# ПРАВОВАЯ НАУКА И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

В. Е. Севрюгин\*

Л. С. Козлова\*\*

## РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ НАУКИ В РАЗРАБОТКЕ НОВОГО КОДЕКСА РФ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

**Аннотация.** В статье анализируется полный текст проекта нового КоАП РФ с позиций современного понимания и толкования норм его важнейшего административно-правового института — института административной ответственности. Показана недооценка роли административно-правовой науки в разработке законопроекта, не позволившая в очередной раз привести его название, форму и содержание в соответствие с современными достижениями административно-правовой науки, правовыми позициями Конституционного Суда РФ и новыми конституционно-правовыми реалиями. Делается вывод о том, что в целом законопроект, если он будет принят Государственной Думой Российской Федерации в таком виде, не способен реально обеспечить единство цели, последовательность, внутреннюю непротиворечивость правового регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих институт административной ответственности.

**Ключевые слова:** административные правонарушения, административная ответственность, административное законодательство, Кодекс, юридическая ответственность, административное наказание, административно-правовая наука, законопроект, доктрина, концепция, правовой институт, правовое регулирование, отрасль права, система, структура права.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.119.10.164-172**

Общепризнано, что административное право является одной из важнейших публично-правовых отраслей системы права Российской Федерации. Именно административное право

---

© Севрюгин В. Е., Козлова Л. С., 2016

\* Севрюгин Виктор Егорович, доктор юридических наук, профессор Тюменского государственного университета, заслуженный юрист РФ  
admjurati@yandex.ru

625000, Россия, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38

\*\* Козлова Любовь Степановна, кандидат юридических наук, доцент Тюменского государственного университета

kozlova\_l\_s@mail.ru

625000, Россия, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38

регулирует наиболее широкий круг общественных отношений, а административное законодательство содержит огромный массив нормативных правовых актов, нуждающихся в безотлагательном концептуальном переосмыслении и упорядочении.

Современное административное право, являясь одной из самых сложноорганизованных отраслей российского права, призвано регулировать общественные отношения, связанные с деятельностью исполнительной власти, находящейся в условиях постоянного изменения целей и задач, функций и полномочий, системы и структуры ее органов, однако устаревшая доктрина административного права перестала соответствовать целям и задачам публичного управления. Ретроспективный анализ теории и практики применения законодательства об административной ответственности показывает, что оно не соответствует ни масштабам современных реформ, ни стандартам правового государства и не способствует развитию институтов гражданского общества.

В этой связи административное право и как отрасль права, и как отрасль юридической науки нуждается в современной научно обоснованной концепции формирования и развития своей системы законодательства. Под совершенствованием административного законодательства с точки зрения науки административного права следует понимать не только разработку его современной системы и структуры, но и выявление противоречий, пробелов в действующем законодательстве, и в первую очередь в законодательстве об административной ответственности.

Таким образом, следующие направления современной науки административного права являются актуальными:

1. Разработка новой концепции российского законодательства об административной ответственности, основывающейся на раздельной кодификации материальных и процессуальных административно-правовых норм, что в полной мере соответствует требованиям пункта «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации.

2. Полная ревизия действующих административно-правовых запретов, содержащихся как в КоАП РФ, так и в других федеральных законах; приведение их содержания в соответствие с новыми конституционно-правовыми реалиями, достижениями административно-правовой науки и потребностями правоприме-

нительной практики в области защиты интересов личности, общества и государства.

3. Устранение концептуальных изъянов и качественных недостатков действующих административно-правовых норм, искажающих фундаментальные правовые категории.

Основными этапами по совершенствованию административного законодательства об административной ответственности, определяющими вектор его развития на ближайшую перспективу, как представляется, могут быть следующие:

**Первый этап.** Разработка официальной стратегии, политики и концепции такого законодательства и проекта федерального закона «Основы законодательства Российской Федерации об административной ответственности».

**Второй этап.** Проведение мониторинга и экспертизы всего массива действующего федерального законодательства об административной ответственности с целью выявления в нем противоречий и пробелов.

**Третий этап.** Принятие федерального закона «Основы законодательства Российской Федерации об административной ответственности» и закрепление его в классификаторе правовых актов Российской Федерации.

**Четвертый этап.** Принятие кодификационного свода законов об административной ответственности Российской Федерации и кодификационных актов во всех субъектах РФ.

Сравнительно-правовой анализ норм действующего КоАП РФ и Общей части законопроекта, внесенного группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ 18 декабря 2015 г. (далее по тексту — законопроект), свидетельствует о том, что так называемые новеллы законопроекта, при всей их презюмируемой новизне и позитивности, с позиций современного понимания и толкования норм института административной ответственности далеко не безупречны.

Нормы законопроекта, затрагивающие фундаментальные юридические категории, предназначенные для регулирования отношений административной ответственности, в значительной части не отвечают концептуальным требованиям четкости, ясности и однозначности их формулировок. По мнению большинства ученых и практиков в области административного права и государственного управления, предлагаемый законопроект в таком виде не способен обеспечить единство цели, последовательность и внутреннюю непротиворечи-

вость правового регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих институт административной ответственности<sup>1</sup>.

Причин такого положения несколько.

Во-первых, до настоящего времени в России отсутствует внятная правовая доктрина. Вследствие чего не до конца ясной остается и концепция административной ответственности, смысловая нагрузка ее понятийного аппарата.

Во-вторых, весь массив административного законодательства нуждается в безотлагательном концептуальном переосмыслении и упорядочении, а современное административное право — в формировании собственной системы законодательства.

В-третьих, демократические принципы современного правового государства, закрепленные в ст. 1 Конституции РФ, не действуют в системе административно-правовых отношений и не нашли еще необходимой институционализации и правового действия.

В-четвертых, по многим сопоставимым показателям, таким как обеспечение прав и законных интересов человека и гражданина; создание эффективного механизма защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц от неправомερных действий (бездействия) должностных лиц публичной администрации; обеспечение законности в сфере публичного управления, современное административное право не соответствует требованиям и стандартам правового государства и гражданского общества.

В-пятых, в науке административного права за последние полвека так и не выработано единого мнения о ключевых понятиях, сущности и правовой природе административной ответственности, равно как и в юридической науке вообще — об юридической ответственности. В результате чего наряду с научно обоснованными, традиционными видами юридической ответственности — уголовной,

административной, дисциплинарной и материальной, в российском праве, особенно в последние годы, появились и появляются все новые суррогатные виды юридической ответственности: аграрная, налоговая, бюджетная, валютная, финансовая, кредитная, образовательная, конституционная, муниципальная, таможенная, градостроительная, экологическая, энергетическая и т.п. Появилось большое количество псевдонаучных монографий, научных статей, кандидатских и докторских диссертаций, авторы которых «научно» обосновывают данные виды «суррогатной» ответственности в качестве ответственности юридической. Однако дробление института юридической ответственности по отраслевому признаку никогда не соответствовало и не соответствует сейчас ни принципам института юридической ответственности, ни правовой природе данных «суррогатных» видов ответственности.

Исходя их общепризнанной теории классификации юридической ответственности, каждому виду юридической (правовой) ответственности соответствует собственный вид наказания<sup>2</sup>. Резонно предположить, что каждому «суррогатному» виду юридической ответственности должен соответствовать собственный вид наказания: муниципальной ответственности — муниципальное наказание; налоговой ответственности — налоговое наказание; таможенной ответственности — таможенное наказание; экологической ответственности — экологическое наказание и т.д. Но таких видов наказаний в реальной правовой действительности не существует, равно как и не существует «суррогатных» видов юридической ответственности. В то же время данные лжетеории имеют место и выдаются за передовые достижения российской юридической науки (и тиражируются соответствующего уровня ученые).

<sup>1</sup> Кирип А. В., Побежимова Н. И. Новой редакции КоАП РФ нужна Общая часть // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 7—13 ; Авдейко А. Г. Некоторые вопросы модернизации законодательства об административной ответственности // Актуальные проблемы административно-процессуального законодательства : материалы ежегодной Всеросс. науч.-практ. конференции (Сорокинских чтений). 20 марта 2015 г. : в 3 ч. / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. СПб., 2015. Ч. II. С. 7—13 ; Севрюгин В. Е. О проекте Общей части Административного кодекса Российской Федерации // Там же. С. 21—25 ; Степаненко Ю. В. Проект Кодекса РФ об административных правонарушениях (Общая часть): очередной холостой выстрел или все-таки в цель? // Там же. С. 30—41.

<sup>2</sup> Витрук Н. В. Общая теория административной ответственности. М., 2009. С. 10—58 ; Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007. С. 227—297.

Опасность возникновения суррогатных видов ответственности, выдаваемых за юридические, связанных прежде всего с размыванием ее границ, появлением, как грибов после дождя, все новых и новых отраслей российского права. Эти новомодные течения отечественной правовой науки связаны с общим ослаблением ее методологической базы, игнорированием фундаментальных основ и принципов классической юриспруденции.

Появление новых отраслей российского права без серьезных научных исследований, подкрепленных практикой, так же как и новых суррогатных видов юридической ответственности, опасно еще и потому, что реализация таких видов «юридической» ответственности возможна только в соответствующей юридически-процессуальной форме. Известно, что на предмет любой процессуальной отрасли права существенное влияние оказывает характер предмета той материальной отрасли, с которой данная процессуальная отрасль наиболее тесно связана. По мнению выдающегося ученого-правоведа профессора С. С. Алексеева, подобная обусловленность определяется прежде всего назначением любой процессуальной отрасли права — обеспечить реализацию правовых норм материальных отраслей права и главным образом своей одноименной материальной отрасли<sup>3</sup>. Так, гражданский и уголовный процессы, выражая властную природу правосудия, участвуют в реализации норм практически всех материальных отраслей российского права. Административный процесс является процессуальной формой исполнительной власти. Законодательный процесс, если его рассматривать как юридическую форму одноименной ветви государственной власти, находится также в сфере своей материальной отрасли конституционного права и не выходит за его пределы.

Таким образом, определяющую роль в отправлении юридического процесса принадлежит органам соответствующих ветвей единой государственной власти. Поэтому не нуждается в доказательстве тот факт, что, например, гражданское право и ряд примыкающих к нему отраслей права «обслуживаются» гражданско-процессуальным и арбитражно-процессуальным правом. Административно-процессуальное право имеет своей задачей реализацию

норм материального административного права и целого ряда иных материальных отраслей — налогового, финансового, валютного, бюджетного, водного, лесного, таможенного, жилищного, экологического и других. Подобная связь проявляется и между материальным и процессуальным уголовным правом.

Серьезной методологической ошибкой и явным заблуждением ряда исследователей — как в общей теории права, так и в науке административного права — является отождествление системы права и системы законодательства, комплексных межотраслевых правовых институтов с отраслями права. В результате появилось множество таких комплексных отраслей права, как муниципальное, горное, военное, жилищное, образовательное, медицинское, предпринимательское, конкурентное, регистрационное, служебное, судебное, хозяйственное, энергетическое право и т.д. При этом их число с каждым годом растет. Авторы без серьезного научного исследования сущности и содержания того или иного правового явления, без разработки понятийно-категориального аппарата, на основе поверхностного анализа правовых основ той или иной отраслевой либо межотраслевой деятельности и опираясь на принятые для обслуживания этой деятельности один или два федеральных закона смело заявляют о научном «открытии» новой, самостоятельной отрасли российского права и нового вида юридической ответственности. Подобные «научные» открытия только засоряют юридическую науку и ничего общего с передовыми научными достижениями не имеют.

Причиной такого массового заблуждения в юридической науке, особенно общей теории права, призванной разрабатывать фундаментальные правовые категории, является то, что в российской правовой науке так и не выработано единое мнение о количестве отраслей права и правовых институтов, составляющих систему российского права, так же как отсутствует и общая теория юридической ответственности.

На антинаучность и поспешность смешения права и закона в свое время обратил внимание известный ученый в области государственного управления и административного права Ю. А. Тихомиров. В частности, он писал, что подобное отождествление упрощает и вульгаризирует представление о праве и законе.

<sup>3</sup> Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы права. М., 1961. С. 159.

Первое как явление и понятие богаче и шире второго. Оно отражает и передовые теории и концепции, и правосознание, и правовые нормы, и акты. Не следует законам поспешно присваивать ранг права, а отрасли законодательства механически объявлять отраслями права. Совокупность межотраслевых комплексных правовых институтов только тогда может квалифицироваться как новая отрасль права, когда она приобретает качественно новые свойства и, следовательно, утрачивает признак комплексности. Сама природа отрасли права исключает возможность существования комплексных отраслей права, в отличие от комплексных отраслей законодательства<sup>4</sup>.

К числу фундаментальных административно-правовых категорий, разработанных административно-правовой наукой, но так до конца не востребованных и не реализованных в законодательстве об административной ответственности, относятся институты: административной ответственности, административного наказания, административного правонарушения, вины юридического лица как субъекта административной ответственности, должностного лица как субъекта административной ответственности.

Учитывая логику построения норм Общей части (ст. 1.3 Полномочия РФ в сфере правового регулирования административной ответственности), Особенную часть нового Кодекса целесообразно структурировать по соответствующим главам, исчерпывающе закрепляющим в названиях статей все виды составов административных правонарушений, влекущих наступление административной ответственности на федеральном уровне, исходя из объектового критерия.

В статье 1.4 законопроекта, предусматривающей разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере правового регулирования административной ответственности, необходимо закрепить четкие критерии федеральной компетенции и компетенции субъектов РФ, что позволит реально реализовать на практике требования пункта «к» части 1 статьи 72 о совместном предмете ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере административного законодательства. В настоящее время практика

реализации данной конституционной нормы показала всю ущербность централизации на федеральном уровне правового механизма регулирования административной ответственности. В результате в каждом третьем регионе Российской Федерации отсутствует собственное административно-деликтное законодательство. В своей нормотворческой практике они руководствуются нормами федерального законодательства. Ряд субъектов РФ имеют региональные законы, устанавливающие административную ответственность за отдельные виды административных правонарушений. Небольшая часть субъектов Российской Федерации имеют кодифицированные законы, устанавливающие административную ответственность на региональном уровне, но зачастую выходят за пределы своих полномочий, вмешиваясь в предметы ведения Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение федеральных правил.

В законопроекте по-прежнему отсутствует классическое определение понятия вины и ее признаки. Хотя принципы вины (ст. 2.2) и ее формы (ст. 3.13) включены или подразумеваются в большей части норм Общей части Кодекса и транспонируются на его Особенную часть. Известно, что вина является одним из важнейших признаков административного правонарушения. Определение вины через ее формы непосредственно в кодифицированном федеральном административном законе относится к серьезным достижениям административно-правовой науки. Только виновное — умышленное или неосторожное — нарушение субъектом административной ответственности установленных правил влечет административную ответственность. Игнорирование данного фундаментального положения юридической науки открывает простор для объективного вменения. Отказ от легального определения вины и ее форм непосредственно в Кодексе позволяет привлекать к административной ответственности физических и юридических лиц при отсутствии их виновности. Но подобная ситуация, даже если признать ее правомерной, не может сама по себе исключить признак виновности, предусмотренный в санкциях большинства статей Особенной части Кодекса.

<sup>4</sup> Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 18—19.

Авторы законопроекта в который раз не учитывают (это становится уже плохой традицией), что «юридическое лицо» — категория гражданско-правовая. Юридическое лицо создается, действует и прекращается в соответствии с нормами гражданского права. Поэтому в соответствии с гл. 4 ГК РФ «любое такое общественное образование становится участником административных, налоговых, трудовых и прочих отношений лишь постольку, поскольку оно признается субъектом гражданского права — юридическим лицом». Административно-правовая концепция юридического лица в юриспруденции отсутствует. Административно-правовой наукой такая концепция тоже не разработана. Неуклюжие попытки разработчиков законопроекта и некоторых ученых вмонтировать частноправовую материю в институт публичного административного права и рассматривать в таком виде юридические лица в качестве субъектов административной ответственности (ст. 3.8) являются псевдонаучными, конъюнктурными и не имеют научной перспективы.

Общеизвестно, что административное правонарушение — единственное основание административной ответственности (и это нашло отражение в Общей части законопроекта) — не может быть совершено юридическим лицом, поскольку оно по своей природе не способно к сознательным волевым проявлениям. Поэтому категория вины, выработанная наукой административного права для применения к физическим лицам (как психологическое отношение лица к совершенному им противоправному деянию и его последствиям), не может быть механически перенесена на юридических лиц и в том числе применена к юридическим лицам как субъектам административной ответственности. В противном случае это позволяет заключить, что административная ответственность юридического лица наступает при отсутствии его виновности, поскольку она в данной форме практически невозможна.

Следующей актуальной проблемой науки административного права, так и не реализованной в действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях и проигнорированной в законопроекте, по-прежнему остается задача раскрытия сущности административного наказания и уяснения правовой природы административных санкций. Между тем задача раскрытия сущности административного наказания, его правовой природы осложнена

не столько отсутствием в административно-правовой науке обстоятельного исследования понятия и признаков административного наказания ввиду новизны этой терминологии, сколько отсутствием вообще в административно-правовой теории и нормотворческой практике достаточной научной проработки данного правового явления. В то время как исследованиям правовой природы уголовного наказания в юридической науке уделялось и уделяется достаточно большое внимание, и, в отличие от административно-правовой науки, здесь сформирован солидный доктринальный пласт информации, обеспечиваемый соответствующим законодательством. Институт административных наказаний в Кодексе РФ об административных правонарушениях имеет важное значение и играет ключевую роль в повышении эффективности механизма административной ответственности. В Общей части законопроекта понятию, целям и видам административных наказаний посвящена самостоятельная глава 4 «Административные наказания», в ст. 4.1 которой понятие административного наказания и его цели авторы рассматривают как одно целое. Можно предположить, что объединение этих двух различных по смыслу понятий в одной статье осуществлено для обеспечения согласованности формы и содержания данной правовой категории, что логически вполне объяснимо с точки зрения общей диалектики правового регулирования института административной ответственности, хотя и малопродуктивно. Но тогда, исходя из данного вывода, в новых подходах нуждается исследование самой проблемы административного наказания — его сущности и содержания, функциональных возможностей и целей, а также определение понятия административного наказания в федеральном административном законе и теории административного права, что разработчиками законопроекта не учтено и не осуществлено.

В уточнении оснований и механизма применения нуждается самый распространенный и наиболее эффективный вид наказания — административный штраф (ст. 4.5) и его размеры (ст. 4.7), а также сравнительно новые виды административных наказаний — дисквалификация (ст. 4.15) и административное приостановление деятельности (ст. 4.16), ликвидация юридического лица или прекращение деятельности в качестве индивидуального предпринимателя (ст. 4.17). Как представляется, подлежит

исключению из системы административных наказаний административный арест (ст. 4.13), по существу, лишаящий, хотя и краткосрочно свободы человека за незначительные административные правонарушения, и исправительные работы (ст. 4.8).

Данные виды наказаний противоречат Конституции РФ, международным правовым актам, запрещающим лишать свободы человека за незначительные проступки и применять принудительный труд.

Учет современных достижений административно-правовой науки по этим ключевым фундаментальным категориям важен потому, что КоАП РФ затрагивает жизненно важные повседневные интересы десятков миллионов граждан и юридических лиц, регулирует на федеральном уровне наиболее значимые, обширные области и сферы государственной и общественной жизни. По сути, главной и единственной задачей КоАП РФ является регулирование административной ответственности. КоАП РФ в системе российского законодательства занимает особое место, поскольку только его нормам предоставлено исключительное право — регулировать на федеральном уровне применение мер административной ответственности. В других законодательно закрепленных видах юридической ответственности, регулирование которых обеспечивается соответственно Трудовым и Гражданским кодексами РФ, функция привлечения субъектов к дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности носит сугубо вспомогательный характер. Исключение составляет УК РФ, призванный регулировать уголовную ответственность.

По содержанию законопроект не соответствует современным передовым достижениям административно-правовой науки и конституционно-правовым реалиям. Он не устраняет явные концептуальные изъяны и недостатки действующей редакции КоАП РФ, а лишь усугубляет либо ретуширует некоторые из них и порождает множество новых. К их числу относится так называемая «новелла» о выделении категорий административных правонарушений (ст. 3.2):

- а) грубых;
- б) значительных;
- в) менее значительных.

Введение оценочных понятий правонарушения непосредственно в КоАП РФ (грубые — не грубые, более или менее значительные и незначительные) без четко разработанных кри-

териев такой оценки является грубой ошибкой, содержащей одновременно коррупционный фактор, позволяющий отдавать на откуп малограмотному или юридически безграмотному «оценщику» квалификацию составов противоправных деяний, затрагивающих жизненно важные интересы деятельности юридических и физических лиц, со всеми вытекающими из такой субъективной оценки последствиями. Это может привести к массовым нарушениям законности при квалификации таких деяний, ущемлению законных прав и интересов граждан и организаций.

Идея полной кодификации федерального законодательства об административной ответственности, включая кодификацию законодательства об административных правонарушениях субъектов РФ, предлагаемая разработчиками законопроекта, — явление положительное и давно ожидаемое и направлено на устранение одного из самых застарелых и серьезных законодательных дефектов действующего КоАП. Но такая кодификация административного законодательства в субъектах РФ возможна только на единой федеральной нормативной правовой базе. Представляется, что в качестве такого единого федерального модельного закона могут стать Основы законодательства РФ об административной ответственности, разработка и принятие которого могут быть осуществлены параллельно с доработкой законопроекта. Инициаторами законопроекта проигнорирован и тот факт, что Кодекс РФ об административной ответственности входит в особую группу фундаментальных законов Российской Федерации, поскольку регулирует на федеральном уровне наиболее значимые обширные сферы государственной жизни. Отсюда специфической особенностью и одновременно целью административной ответственности, придающей ей универсальный межотраслевой характер, является не только защита административно-правовых норм, но и привлечение к ответственности за нарушения требований правовых норм других отраслей российского права — конституционного, налогового, таможенного, бюджетного, банковского, финансового, валютного, земельного, экологического и других. Как справедливо отмечают известные ученые-административисты Ю. М. Козлов и Л. Л. Попов, административное право проявляет свою регулятивную роль там, где действуют нормы других материальных отраслей российского права, то есть там, где складываются управленческие по своей сути

отношения, входящие в предмет трудового, финансового, природоохранного, предпринимательского и даже гражданского и других отраслей права, что не исключает, однако, их из механизма административно-правового регулирования<sup>5</sup>.

Употребление словосочетания «административные правонарушения» вместо «административная ответственность» в названиях главы 1 «Законодательство об административных правонарушениях», статьи 1.1 «Система законодательства об административных правонаруше-

ниях» и статьи 1.2 «Задачи законодательства об административных правонарушениях» законопроекта не отражает специфики общественных отношений, регулируемых нормами института административной ответственности. Название их необходимо изменить и привести в соответствие с главной задачей законопроекта.

В концептуальной доработке, уточнении и корректировке нуждаются и некоторые другие материальные административно-правовые нормы института административной ответственности.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авдейко А. Г. Некоторые вопросы модернизации законодательства об административной ответственности // Актуальные проблемы административно-процессуального законодательства : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинских чтений). 20 марта 2015 г. : в 3 ч. / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. — СПб., 2015. — Ч. II.
2. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М., 2000.
3. Витрук Н. В. Общая теория административной ответственности. — М., 2009.
4. Киринов А. В., Побежимова Н. И. Новой редакции КоАП РФ нужна «Общая часть» // Административное право и процесс. — 2014. — № 12.
5. Степаненко Ю. В. Проект Кодекса РФ об административных правонарушениях (Общая часть): очередной холостой выстрел или все-таки в цель? // Актуальные проблемы административно-процессуального законодательства : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинских чтений). 20 марта 2015 г. : в 3 ч. / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. — СПб., 2015. — Ч. II.
6. Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права. — 1999. — № 1.
7. Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Общая теория юридической ответственности. — СПб., 2007.

Материал поступил в редакцию 20 февраля 2016 г.

## THE ROLE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SCIENCE IN THE DEVELOPMENT OF A NEW ADMINISTRATIVE OFFENCES CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

**SEVRYUGIN Victor Egorovich** — Doctor of Law, Professor Tyumen State University Honored lawyer of the Russian Federation

admjurati@yandex.ru

625000, Russia, Tyumen, Lenina Str., 38

**KOZLOVA Lyubov Stepanovna** — PhD in Law, Associate Professor Tyumen State University

kozlova\_l\_s@mail.ru

625000, Russia, Tyumen, Lenina Str., 38

**Review.** This article analyzes the full text of a new draft of the Administrative Offences Code from the standpoint of modern understanding and interpretation of its most important administrative legal institute — the institute of administrative liability. The article shows underestimation of the role of the legal and administrative science in drafting the bill, which again pre-

<sup>5</sup> См.: Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., Юристъ. 2000. С. 19—21.

vented its title, content and form from being brought into compliance with modern achievements of administrative and legal science, the legal positions of Constitutional Court of the Russian Federation and the new constitutional and legal realities. The author concludes that, in general, the bill, if passed by the State Duma of the Russian Federation in such a way, will not be able to effectively ensure the unity of purpose, coherence, internal consistency of the legal regulation of the whole complex of social relations that make up the institution of administrative responsibility.

**Keywords:** administrative offences, administrative liability, administrative law, Code, legal responsibility, administrative penalties, administrative and legal science, draft bill, doctrine, concept, legal institution, legal regulation, industry law, system, structure of law.

#### BIBLIOGRAPHY

1. Avdeiko, A. G. Some Issues of Modernizing Legislation on Administrative Liability // Actual Problems of Law of Administrative Procedure: Proceedings of the Annual All-Russian Scientific-Practical Conference (Sorokinskie Readings). March 20, 2015. In 3 parts. Part II / Compiled by Yu.E. Avrutin, A.I. Kaplunov. St. Petersburg. 2015.
2. Administrative law: Textbook / Kozlov, Yu.M., Popov L.L. (eds.). Moscow. 2000.
3. Vitruk, N. V. General Theory of Administrative Liability. Moscow. 2009.
4. Kirin, A. V., Pobezhimova, N. I. The New Edition of the Administrative Offences Code of the Russian Federation Requires "General Part" // Administrative Law and Process. 2014. No12.
5. Stepanenko, Yu. V. The Draft Administrative Offences Code (General part): Firing a Blank or a Target // Topical Issues of Law of Administrative Procedure: Proceedings of the Annual All-Russian Scientific-Practical Conference (Sorokinskie Readings). March 20, 2015. In 3 parts. Part II / Compiled by Yu.E. Avrutin, A.I. Kaplunov. St. Petersburg. 2015.
6. Tikhomirov, Yu. A. The Overall Concept of Development of the Russian Legislation // Journal of Russian law. 1999. No. 1.
7. Khachaturov, R. I., Lipinsky, D. A. General Theory of Administrative Liability. St. Petersburg. 2007.