

Научная статья  
УДК 342.5  
DOI: 10.37973/VESTNIKKUI-2024-56-3

**О ПРИЗНАКАХ И СУЩНОСТИ  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ:  
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Рашид Рахимуллович Алиуллов,  
Казанский юридический институт МВД России, Казань, Россия,  
raliullov3@mvd.ru



**Аннотация**

**Введение:** в статье анализируются методологические основы выработки современного понятия административного правонарушения; сравниваются точки зрения различных ученых-административистов на природу и сущность правонарушений; аргументируется необходимость введения признака антиобщественности с раскрытием его содержания применительно к его социально-негативным последствиям; предлагаются методологические подходы формирования содержания и структуры современного российского административно-деликтного законодательства.

**Материалы и методы:** автором анализировалась административно-правовая статистика правоохранительных органов, научная литература по вопросам методологии административно-деликтного права, использовались методы исторического анализа, сравнения, обобщения, комплексного анализа и системного подхода.

**Результаты исследования:** на современном этапе развития правовой системы Российской Федерации административно-деликтное право и разработанный на его основе Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, как показывает практика, во многом признается несовершенным по содержанию и нерациональным по структуре. В связи с этим давно появилась необходимость: а) выработки принципиально иной парадигмы административно-деликтного права на основе современных методологических подходов к природе и сущности административных правонарушений; б) формирования научно аргументированной дефиниции данной категории; в) разработки нового проекта кодифицированного нормативного акта в сфере административных деликтов на основе научно обоснованных критериев.

**Обсуждение и заключения:** автор приходит к выводу, что закрепленное в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях определение административного правонарушения не содержит основного признака, характеризующего его социально-негативные последствия, в силу чего действующий кодифицированный акт перегружен нереализуемыми нормами; во многих случаях цели административных наказаний не достигаются, что не способствует формированию законопослушного поведения граждан; при разработке проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следует руководствоваться предложенными автором статьи методологическими основами формулирования понятия правонарушения.

*Ключевые слова:* административное правонарушение; антиобщественность; социально-негативные последствия; дискомфорт и дисфункциональность

© Алиуллов Р.Р., 2024

**Для цитирования:** Алиуллов Р.Р. О признаках и сущности административных правонарушений: вопросы теории и правового регулирования // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2024. Т. 15. № 2 (56). С. 23 – 29. DOI: 10.37973/VESTNIKKUI-2024-56-3

Scientific article  
UDC 342.5  
DOI: 10.37973/VESTNIKKUI-2024-56-3

## SIGNS AND ESSENCE OF ADMINISTRATIVE OFFENSES: ISSUES OF THEORY AND LEGAL REGULATION

Rashid Rahimullovich Aliullov,  
the Kazan Law Institute of MIA of Russia, Kazan, Russia,  
raliullov3@mvd.ru

### *Abstract*

**Introduction:** the article examines the methodological basis for the development of the modern concept of administrative offenses, compares the perspectives of various administrative scientists on the nature and essence of offenses, and argues for the introduction of the sign of antisociality with the disclosure of its content in relation to its socio-negative consequences. Additionally, it offers methodological approaches to the formation of the content and structure of modern administrative-tort legislation of the Russian Federation.

**Materials and Methods:** the author analyzed administrative-legal statistics from law enforcement agencies, scientific literature on the methodology of administrative-tort law, and employed historical analysis, comparison, generalization, complex analysis, and a systematic approach.

**Results:** at the current stage of development of the legal system of the Russian Federation, administrative-tort law and the Code on Administrative Offences of the Russian Federation, developed on its basis, are largely recognized as imperfect in content and irrational in structure. In light of these considerations, there has been a pressing need for a paradigm shift in administrative-tort law. This shift should be based on modern methodological approaches to the nature and essence of administrative offenses. Furthermore, a scientifically argued definition of this category is required. Finally, a new draft codified normative act in the field of administrative torts should be developed according to scientifically substantiated criteria.

**Discussion and Conclusions:** the author concludes that the definition of administrative offense enshrined in the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses lacks the defining feature that characterizes its socio-negative consequences. This results in the current codified act being overloaded with unrealizable norms. In many instances, the objectives of administrative sanctions are not met, which has the effect of undermining the formation of law-abiding conduct among citizens. In the process of developing the draft of the new Code of the Russian Federation on administrative offenses, the definition of administrative offenses does not include the primary feature that characterizes its socio-negative consequences.

*Keywords:* administrative offense; antisocial behavior; socially negative consequences; discomfort; dysfunctionality

© Aliullov R.R., 2024

**For citation:** Aliullov R.R. Signs and Essence of Administrative Offenses: Issues of Theory and Legal Regulation. Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2024;15(2):23-29. (In Russ.). DOI: 10.37973/VESTNIKKUI-2024-56-3

### **Введение**

На протяжении последних 20 лет в Российской Федерации наблюдается устойчивая тенденция постоянного роста совершаемых административных правонарушений<sup>1</sup>. По данным Департамента охраны общественного порядка МВД России, только в 2023 году на территории страны было зарегистрировано свыше 190 миллионов правонарушений, более 83% из которых приходились на нарушения Правил дорожного движения, выявленные средствами фото- и видеofиксации. По количеству совершаемых дорожных правонару-

шений Российская Федерация занимает лидирующие позиции по всем ключевым характеристикам (по числу погибших в результате ДТП, по наступившим тяжким последствиям, за управление транспортными средствами в состоянии опьянения, за немотивированное превышение скорости более 80 км). Даже с учетом кратного снижения этих показателей за последние 10 лет в рамках принятых федеральных мер и реализации федеральных целевых программ уровень безопасности в сфере дорожного движения в РФ, по нашему мнению, нельзя считать удовлетворительным.

<sup>1</sup> Обзор административных правонарушений за 1990 – 2023 гг. // Аналитические обзоры Департамента охраны общественного порядка и общественной безопасности МВД России.

Вместе с тем количество совершаемых правонарушений в области дорожного движения нельзя рассматривать и анализировать в отрыве от общей концепции административных правонарушений в целом.

С учетом примерной общей численности населения Российской Федерации (150 миллионов) на каждого жителя, достигшего административно-наказуемого возраста, приходится в среднем по 5-6 правонарушений. Ненормальность такого социального поведения граждан страны, при котором каждый совершеннолетний, даже потенциально, мог бы совершить подобные действия и поступки, очевидна. Между тем существует общесистемная закономерность, в соответствии с которой, если в системе выявляются 2-3% отклонений (применительно к социальным системам – различные девиации в поведении), то подобные системы функционируют крайне неэффективно, а структура системы признается нерациональной.

Количество выявляемых правонарушений ставит перед исследователями множество содержательных вопросов: чем объясняется значительный массив совершаемых правонарушений в демократической стране и почему сохраняется устойчивая тенденция к их увеличению; почему на практике не достигаются цели административных наказаний; каковым является недопущение повторного совершения правонарушений как самим нарушителем, так и другими лицами (общая и индивидуальная превенция)<sup>1</sup>; почему столь низка профилактическая эффективность административных санкций, даже несмотря на их постоянное ужесточение; в чем заключаются социально-негативные последствия административных правонарушений; почему законодатель признает их как противоправные и наказуемые деяния. Эти и некоторые другие принципиальные вопросы свидетельствуют, что в административно-деликтном праве имеет место ряд существенных, методологических и процессуальных вопросов, требующих ответов.

### Обзор литературы

Профессор Л.Л. Попов, один из наиболее авторитетных специалистов в сфере административного права, утверждал, что сущность административного правонарушения определяется его общественной опасностью. Именно общественная опасность правонарушения обуславливает, по его мнению, ответственность за его совершение. Аналогичного мнения придерживался и профессор А.П. Коренев: «Отсутствие данного признака

свидетельствует и об отсутствии правонарушения». В своих многочисленных трудах профессор Д.Н. Бахрах неоднократно выделял такой признак, как посягающее на общественные отношения антиобщественное деяние, которое повлекло или могло повлечь наступление вредных последствий, т.е. общественный вред. Известный ученый В.А. Юсупов тоже поддерживал идею о наличии в административных правонарушениях признака общественного вреда [1].

### Материалы и методы

В качестве материалов исследования были использованы труды ведущих специалистов, ученых в сфере административного и административно-деликтного права; эмпирические данные, характеризующие состояние, динамику, структуру и качественные характеристики правонарушений на территории России за последние 20 лет, положения и концептуальные основы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), а также положения опубликованных проектов кодифицированных правовых актов в сфере административных деликтов.

### Результаты исследования

Относительно неопределенности главного признака правонарушения в административно-деликтном праве имели место три взаимоисключающие точки зрения, которые зачастую не корреспондировались между собой как содержательно, так и структурно. Так, ученые-административисты еще в 80-е годы XX века полагали, что правонарушения характерна общественная опасность, а от преступлений они отличаются лишь степенью общественной опасности [2]. Отсутствие данного признака свидетельствует и об отсутствии правонарушения. Между тем некоторые авторы упрощают ситуацию, считая, что по отсутствию у административных правонарушений общественной опасности их можно легко отграничить от преступлений. Это, конечно, заблуждение. Единственным критерием отграничения административного правонарушения от преступления может быть лишь степень общественной опасности, которая, естественно, различна у этих видов правонарушений» [3, с. 314-315]. Аналогичного мнения придерживался и профессор А.П. Коренев: «Если бы административное правонарушение не представляло общественной опасности, то не было бы необходимости за его совершение устанавливать юридическую, административную ответственность» [4, с. 34]<sup>2</sup>. В то

<sup>1</sup> Согласно п.1 ст. 3.1 КоАП РФ, административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Постатейный научно-практический коммента-

же время Н.Г. Салищева утверждала, что «законодатель в качестве основного признака уголовного преступления ввел критерий его общественной опасности (ст. 14 УК РФ) и разделил все преступления в зависимости от характера и степени общественной опасности на четыре категории (ст. 15 УК РФ). В связи с этим представляется, что сам критерий «общественная опасность» может быть отнесен только к преступным деяниям. Возможно, поэтому в ст. 2.1 КоАП РФ при определении понятия «административное правонарушение» (как и в прежней редакции кодифицированного акта) не указывается на общественную опасность действия (бездействия), признаваемых административными правонарушениями<sup>1</sup>.

В качестве основного аргумента при этом главным образом приводились примеры существования преступлений с пограничными составами, например, уголовно наказуемое злостное хулиганство (ст. 213 УК РФ) и мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ), хищение (ст. 158 УК РФ) и мелкое хищение (ст. 7.27 КоАП РФ) и т.д. Подобных составов с пограничной ответственностью насчитывается более 30 и в уголовном, и в административном законодательстве РФ. Однако указанный подход в правоприменительной практике ставил весьма сложные вопросы разграничения близких с пограничным составом преступлений и правонарушений и нередко вызывал необоснованные факты привлечения лиц к уголовной ответственности. На наш взгляд, утверждение, согласно которому отсутствие признака общественной опасности свидетельствует и об отсутствии правонарушения, является ошибочным. Ряд составов административных правонарушений, очевидно, не обладает таким признаком. Как правило, это те правонарушения, которые не имеют прямой или косвенной корреляции с преступлениями. Например, ст. 5.4 КоАП РФ («Нарушение порядка предоставления списков избирателей, участников референдума или сведений об избирателях, участниках референдума»); ст. 5.7 («Отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме»); ст. 8.29 («Уничтожение мест обитания животных»); ст. 8.36 («Нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира»); ст. 12.37 («Несоблюдение требований об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»); ст. 19.9 («Нарушение

сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков или водных объектов») и ряд других составов. Очевидно, что предложенная логика обязательного присутствия общественной опасности в этих составах не срабатывает, но от этого указанные деяния нельзя рассматривать как социально одобряемые.

В целях устранения этой логической нестыковки и не соглашаясь с вышепредложенным подходом, некоторые авторы используют признак «общественной вредности». Профессор Д.Н. Бахрах, в частности, выделял такой признак, как «посягающее на общественные отношения антиобщественное деяние, которое повлекло или могло повлечь наступление вредных последствий, т.е. общественный вред» [5, с. 486]. Известный ученый В.А. Юсупов тоже поддерживал идею о наличии в административных правонарушениях признака общественного вреда [1]. Однако и такая точка зрения была небезупречной и не получила широкого признания как среди ученых, так и не имела существенного практического значения. Дело в том, что не все правонарушения характеризуются вредностью, под которой в правовом смысле следует понимать причинение материального или морального ущерба. На практике бывает весьма сложно оценить именно эти вредные последствия в силу трудности их формализации.

Следует признать, что во многом принятый в 2001 году действующий КоАП РФ сконцентрировал все вышеуказанные содержательные, методологические и процедурные противоречия и недоработки. И разработанный депутатской группой и предложенный юридической общественности проект нового КоАП РФ существенной содержательной новизной не отличается, в нем имеют место те же принципиальные противоречия и недоработки<sup>2</sup>.

Некоторые ученые, преимущественно ориентируясь на правонарушения в сфере общественного порядка, общественной безопасности и порядка управления, в качестве основного признака правонарушения начали отмечать их антиобщественный характер, имея в виду их антиобщественную направленность против интересов личности, общества и государства<sup>3</sup>. В то же время не было однозначной трактовки и общего понимания признака антиобщественности. Тут диапазон научных комментариев был

рий / под ред. А.П. Шергина. Москва: Библиотечка РГ, 2002. С. 15.

<sup>1</sup> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / ред. коллегия: И.И. Веременико, Н.Г. Салищева и др. Москва: ТК Велби, 2002. С. 20.

<sup>2</sup> Проект «Кодекс РФ об административных правонарушениях» подготовлен Минюстом России совместно с депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>3</sup> Ю.П. Соловей, Р.Р. Алиулов, А.И. Каплунов и ряд других авторов придерживаются такой точки зрения.



весьма широк и разнообразен: от упрощенной формы общественной опасности до некоторых форм ущемлений и ограничений прав и свобод граждан. Таким образом, логичная и конструктивная точка зрения не нашла логического теоретического завершения, в силу чего на практике была нереализованной.

Между тем анализ административной практики и норм, устанавливающих административную ответственность за их нарушение, дает основание утверждать, что правонарушение – это совершенно самостоятельное негативное явление, имеющее самостоятельную природу и четко выраженные негативные социальные последствия. Административные правонарушения изначально возникают в силу невыполнения гражданами установленных общепринятых социальных норм и нормативов, создавая гражданам неудобства и причиняя им дискомфорт, или возникают в силу неподчинения властным указаниям и распоряжениям уполномоченных должностных лиц, нарушая их нормальный, привычный установленный порядок, процедуру выполняемых функций или ход деятельности, тем самым приводя их в дисфункциональное состояние. Будучи антиобщественными по своей направленности, они вызывают у граждан чувство дискомфорта (неудобства) или в ряде случаев приводят к дисфункциональному состоянию работу органа государственного управления или власти (нарушают привычный порядок их работы). Других негативных социальных последствий правонарушения не имеют и не могут иметь по определению. Правонарушения по своей сути всегда являются производными от «административных», полицейских отношений, возникают вследствие невыполнения административных распоряжений. Попытка приписывать им иные, нехарактерные негативные социальные последствия в виде общественной опасности, причинения материального вреда или нарушения деятельности в трудовых коллективах свидетельствует, что в социально-правовом аспекте мы их путаем с преступлениями, гражданско-правовыми деликтами или дисциплинарными проступками. В силу этого действующий КоАП РФ перегружен несвойственными ему составами, которые в правоприменительной практике в принципе не применяются и не реализуются. В качестве примера приводим главу пятую «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» КоАП РФ. Родовым объектом в указанной главе обозначены правонарушения, посягающие на права граждан (65 статей), которые тем или иным образом касаются основных, фундаментальных, конституционных прав, таких как избиратель-

ные права граждан, свободы совести, свободы вероисповедания, законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, трудовых прав и т.д. То, что объект административно-правовой защиты в анализируемой главе определен не совсем корректно, очевидно даже при поверхностном анализе. Посягательства на конституционные права граждан во всех странах рассматриваются как деяния, обладающие признаками общественной опасности, и квалифицируются как преступления. Именно по этой причине реализация указанных составов пятой главы в административной правоприменительной практике крайне низкая.

Разумеется, введение признака антиобщественности в качестве характеристики социально негативных последствий правонарушений требует принципиального пересмотра содержания каждой административно-правовой нормы, каждого раздела и главы, устанавливающих административную ответственность, в части формулировок их диспозиций и санкций, структуры всего нормативного акта, а также процедуры привлечения лиц, совершивших правонарушение, к административной ответственности. В этом аспекте работа может быть условно разделена на три этапа.

На первом этапе представляется необходимым исключить из КоАП РФ все составы, имеющие явные признаки общественной опасности, например: управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения; подкуп избирателей; нарушение правил использования атомной энергии и учета ядерных материалов и радиоактивных веществ; ввод в эксплуатацию топливо- и энергопотребляющих объектов без разрешения соответствующих органов; оскорбление, побои, клевета; дискриминация; незаконное занятие народной медициной; пропаганда или публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики экстремистской организации и т.д. Эти деяния по всем признакам следует отнести к разряду преступлений, так как в диспозиции явно содержатся признаки общественно опасных последствий.

На втором этапе следует выявить составы, диспозиции которых свидетельствуют о дисциплинарных правоотношениях, с последующим их переводом в группу дисциплинарных проступков: например, все составы административных правонарушений, в которых субъектом правонарушения фигурирует должностное лицо; необеспечение работников средствами индивидуальной защиты; необоснованный отказ от заключения

коллективного договора и некоторые другие составы. В общей сложности эта группа правонарушений, имеющих место в действующем Кодексе, занимает значительный объем, в то же время предупредительный потенциал этих норм – минимальный.

Вместе с тем основная созидательная конструктивная работа в рамках поиска эффективного кодифицированного акта в сфере административных правонарушений заключается в выработке методологических подходов и существенных основ формирования административно-правовых норм, обеспечивающих надежную защиту от посягательств, создающих дискомфорт гражданам или вызывающих нарушение нормального порядка работы органа власти и управления или деятельности должностного лица. В качестве примера рассмотрим диспозицию ст. 20.1 КоАП РФ о мелком хулиганстве. Этот состав можно рассмотреть в качестве классической основы для формирования ряда административно-правовых норм. Признаки, указанные в ст. 20.1 Кодекса (нецензурная брань, оскорбительное приставание, уничтожение или повреждение чужого имущества), в явной форме демонстрируют механизм создания дискомфорта для граждан действиями посторонних лиц. В качестве примера создания дисфункциональных последствий может быть рассмотрен состав правонарушения, предусмотренный в ст. 19.3 КоАП РФ, «неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции». Неповиновение законному распоряжению представителя государственной власти и управления в любой форме со стороны физических лиц явно не позволяет ему выполнять возло-

женные на него задачи и функции в привычном режиме, тем самым нарушается привычный порядок его работы. Другими словами, орган или должностное лицо пребывает в состоянии дисфункциональности.

#### **Обсуждение и заключение**

Введение признака антиобщественности в качестве характеристики социально негативных последствий правонарушений требует принципиального пересмотра содержания каждой административно-правовой нормы, каждого раздела и главы, устанавливающих административную ответственность, в части формулировок их диспозиций и санкций, структуры всего нормативного акта, а также процедуры привлечения лиц, совершивших правонарушения, к административной ответственности. Разумеется, это потребует больших усилий всего научного сообщества в сфере административно-деликтного права, в рамках реализации обозначенной парадигмы могут быть подготовлены ни одна диссертация и научные статьи.

В заключение предлагается авторский вариант дефиниции административного правонарушения. *Под административным правонарушением следует понимать антиобщественное, создающее дискомфорт (неудобства) гражданам или вызывающее дисфункциональность (нарушение привычного порядка работы органа или его должностного лица), противоправное, виновное действие физического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов РФ установлена административная ответственность.*

#### **СПИСОК ИСТОЧНИКОВ**

1. Юсупов В.А. Административное право и методы его познания // Социально-политические науки. 2012. № 3. С. 67 – 71.
2. Административное право / под ред. Л.Л. Попова. Москва: Юрист, 2002. 697 с.
3. Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации. Москва: РГ-Пресс, 2020. 544 с.
4. Корнев А.П. Административное право. 2010.
5. Бахрах Д.Н. Административное право России. Москва: Норма, 2002. 624 с.

#### **REFERENCES**

1. YUsupov V.A. Administrativnoe pravo i metody ego poznaniya // Social'no-politicheskie nauki. 2012. № 3. S. 67 – 71.
2. Administrativnoe pravo / pod red. L.L. Popova. Moskva: YUrist", 2002. 697 s.
3. Popov L.L. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii. Moskva: RG-Press, 2020. 544 s.
4. Korenev A.P. Administrativnoe pravo. 2010.
5. Bahrah D.N. Administrativnoe pravo Rossii. Moskva: Norma, 2002. 624 s.



**Информация об авторе:**

**Алиуллов Рашид Рахимуллович**, доктор юридических наук, начальник кафедры административного права, административной деятельности и управления органов внутренних дел Казанского юридического института МВД России, [raliullov3@mvd.ru](mailto:raliullov3@mvd.ru)

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

**Information about the author:**

**Aliullov Rashid R.**, Doctor of Law (Doctor habilitatus), Head of the Department of Administrative Law, Administrative Activity and Management of Internal Affairs Bodies of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, [raliullov3@mvd.ru](mailto:raliullov3@mvd.ru)

The author has read and approved the final version of the manuscript.

Статья получена: 20.04.2024.

Статья принята к публикации: 25.06.2024.

Статья опубликована онлайн: 28.06.2024.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаю.