

# П Р А В О

УДК 342.9

DOI 10.52452/19931778\_2021\_2\_93

## КЛАССИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И КАТЕГОРИЙ РИСКА ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА (УЩЕРБА) В СВЕТЕ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОСВЯЗИ

© 2021 г.

*И.С. Бабкин*

Воронежский государственный университет, Воронеж

o777ko94@mail.ru

*Поступила в редакцию 14.10.2020*

Рассматриваются проблемы классификации видов административных правонарушений в зависимости от степени тяжести причинённого вреда (ущерба) и их влияние на работу надзорно-контрольных органов с учетом подготовленного проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

*Ключевые слова:* классификация административных правонарушений, государственный менеджмент, риск-ориентированное управление, категории риска причинения вреда (ущерба), существенный вред, значительный вред.

Политический вектор развития современной России направлен на глобальное реформирование действующего законодательства об административных правонарушениях. В 2015 году группой депутатов был представлен проект [1] «нового» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), кардинальным образом меняющего сложившиеся представления о правовой природе административного правонарушения, его типах и видах. Важные изменения наметились и в надзорно-контрольной сфере, связанной с соблюдением и исполнением административного законодательства. Так, в настоящее время подготовлен (но не вступил в законную силу) Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон). Таким образом, отечественное законодательство об административных правонарушениях претерпевает коренное преобразование.

За последнее десятилетие Российская Федерация перешла на новую модель управления, ориентированную на достижение результатов по итогам выполнения поставленных задач в различных сферах государственной деятельности, в связи с чем современные политологи и юристы все чаще используют термин «государственный менеджмент». Под государственным

менеджментом принято понимать вид государственного управления, включающий набор современных инструментов и методов управления государством, ориентированных на результаты при минимизации объемов трудовых, материальных, финансовых и иных ресурсов. Государственный (муниципальный) контроль, в том числе за соблюдением и исполнением законодательства об административных правонарушениях, является неотъемлемой составляющей государственного менеджмента, без которого не представляется возможным качественное и эффективное выполнение функций государства. В соответствии со статьей 15 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [2] главное назначение надзорно-контрольной деятельности состоит в «достижении общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба)». В подготовленных проектах указанных выше федеральных законов прослеживается ярко выраженный акцент законодателя на формирование благоприятных условий для общества. Так, в проекте предлагаемого КоАП РФ сформулировано несколько расширенное определение административного правонарушения, дополненное признаком общественной вредности (материальный признак администра-

тивного правонарушения), а главное назначение государственного (муниципального) контроля состоит в достижении общественно значимых результатов. Следует отметить, что в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не конкретизирован охраняемый субъект: физическое, юридическое лицо или общество и государство в целом. Представляется целесообразным дополнить статью 15 Закона соответствующими положениями.

В соответствии с п. 4 статьи 15 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не допускается установление ключевых показателей видов контроля, основанных на количестве проведенных контрольно-надзорных и профилактических мероприятий, количестве выявленных нарушений и количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности. Таким образом, проблема видится в определении уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе в области соблюдения и исполнения законодательства об административных правонарушениях.

В соответствии с п. 6 статьи 24 Закона показатели результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

В качестве одного из инструментов государственного менеджмента выступает управление рисками, заложенное в качестве основы контрольно-надзорной деятельности государства (муниципального образования). Под риском принято понимать вероятность наступления неблагоприятных последствий для жизни и здоровья граждан, имущества, окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений в результате несоблюдения субъектами нормативных правовых актов либо вследствие воздействия техногенных и природных факторов [3–6].

Отнесение объектов государственного и муниципального контроля (надзора) к категории риска (классу опасности) осуществляется на основе сопоставления их характеристик с критериями рисков, относящихся к данной категории риска (классу опасности), к которым относятся показатели, характеризующие, в частности, вид экономической деятельности, ее масштаб, потенциальный объем негативных последствий для охраняемых законом ценностей,

статистику случаев причинения вреда, результаты мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора), факты, подтверждающие соблюдение гражданами и организациями обязательных требований.

Согласно положениям статьи 30 Закона предусмотрены следующие категории риска причинения вреда (ущерба):

- 1) чрезвычайно высокий риск причинения вреда (ущерба);
- 2) высокий риск причинения вреда (ущерба);
- 3) значительный риск причинения вреда (ущерба);
- 4) средний риск причинения вреда (ущерба);
- 5) умеренный риск причинения вреда (ущерба);
- 6) низкий риск причинения вреда (ущерба).

При использовании систем управления рисками органы государственного и муниципального контроля (надзора) будут при планировании и осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора) учитывать степень тяжести негативных последствий, которые могут наступить в результате несоблюдения организациями и гражданами обязательных требований действующего законодательства [7, с. 42].

При отнесении тех или иных видов административных правонарушений к конкретной категории риска (классу опасности) важное значение имеет предложенная в проекте КоАП РФ классификация административных правонарушений. В статье 3.2 проекта КоАП РФ административные правонарушения предлагается классифицировать в зависимости от характера правонарушения на грубые, значительные и менее значительные. Грубым административным правонарушением признается виновно совершённое противоправное деяние физического или юридического лица, причиняющее существенный вред охраняемым законом общественным отношениям, за которое административным законодательством установлена административная ответственность.

Значительным административным правонарушением является такое деяние физического или юридического лица, в результате которого охраняемым законом общественным интересам причинен значительный вред.

К незначительным административным правонарушениям следует относить такие противоправные деяния, запрещенные административным законодательством, в результате совершения которых был причинен вред общественным интересам, не отвечающий признакам существенности или значительности. В то же время следует согласиться с замечаниями группы ученых Саратовской государственной юри-

дической академии относительно некорректности наименования третьей группы административных правонарушений – «незначительные» [8]. Считаем возможным именовать их, например, «мелкими».

Для конкретизации предложенных выше дефиниций и исключения оценочного признака считаем необходимым определить понятия «существенный вред» и «значительный вред». Для целей проведения государственного (муниципального) контроля за соблюдением и исполнением законодательства об административных правонарушениях и определения его эффективности представляется необходимым конкретизировать данные оценочные категории, установив ряд критериев, показателей и индикаторов уровня общественной опасности вреда, причинённого тем или иным административным правонарушением. Следует констатировать, что рассматриваемые категории неизбежно носят оценочный характер и могут быть индивидуализированно применены в каждом конкретном случае. В то же время считаем возможным на подзаконном уровне, например в виде рекомендаций, инструкций, установить критерии и индикаторы, позволяющие отнести тот или иной случай к определенной категории вреда. Например, установить минимальный и максимальный процент от дохода потерпевшего, составляющий ущерб. Например, в случае если ущерб, причинённый потерпевшему в результате административного правонарушения, составляет 40–60%, то такие последствия следует отнести к категории существенного вреда. В том случае если свыше 60%, то к категории значительного вреда. При установлении подобных критериев считаем необходимым учитывать не только уровень дохода потерпевшего, но также и его семейное положение (для физических лиц), наличие детей, иждивенцев и т.д. Данное обстоятельство может послужить основанием к снижению указанного выше процентного порога, например, до 30% для признания вреда существенным. Кроме того, считаем необходимым учитывать и уровень прожиточного минимума, установленного на конкретной территории. Таким образом, набор индикаторов, представленных в виде таблицы, позволит правоприменителю максимально объективно оценить степень причинённого административным правонарушением вреда.

Вид административного правонарушения в зависимости от степени тяжести причинённого вреда (ущерба) является важным составляющим количественным показателем, используемым при определении категории риска причинения вреда (ущерба), от которого зависит объем и

периодичность проведения надзорно-контрольных мероприятий контролирующим органом. Критерии отнесения объектов контроля к категориям риска учитывают тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения объектом контроля административно-правовых норм и вероятность их несоблюдения. При этом оценку деятельности таких объектов контроля следует осуществлять с учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения требований действующего законодательства.

К основным показателям категорий рисков следует относить следующие:

- показатель, используемый для оценки тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения объектом контроля обязательных требований;
- показатель, используемый для оценки вероятности несоблюдения объектом контроля обязательных требований.

Считаем необходимым более подробно остановиться на оценке тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения или неисполнения административного законодательства. Расчет показателя тяжести потенциальных негативных последствий осуществляется следующим образом:

- 1) определяются факторы риска. Каждым ведомством, организацией разрабатываются специальные факторы риска в зависимости от специфики потенциально возможных административных правонарушений в определенной сфере;
- 2) устанавливаются категории риска и их значимость;
- 3) осуществляется сопоставление значимости риска и категории риска.

Таким образом, можно предположить, что прослеживается прямая зависимость класса риска от вида административного правонарушения и степени вреда (ущерба), им причинённого. Считаем возможным отразить данную зависимость в таблице.

Система управления рисками при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора) предполагает развитие таких направлений нормативного правового регулирования, как ориентация на общественно значимый результат при определении целей проведения контрольно-надзорных мероприятий; оценка обоснованности присвоения категорий рисков, а также иных ключевых параметров реализации рискованного подхода при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора); формирование контрольно-надзорными органами планов проверок; информационное обеспечение системы управ-

Таблица

<b>Взаимосвязь видов административных правонарушений и категорий риска причинения вреда (ущерба)</b>	
Вид административного правонарушения	Категория риска причинения вреда (ущерба)
Все преступления и грубые административные правонарушения	Чрезвычайно высокий риск причинения вреда (ущерба)
	Высокий риск причинения вреда (ущерба)
Значительные административные правонарушения	Значительный риск причинения вреда (ущерба)
	Средний риск причинения вреда (ущерба)
	Умеренный риск причинения вреда (ущерба)
Менее значительные	Низкий риск причинения вреда (ущерба)

ления рисками при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора). Для указанных целей предполагается создание и функционирование Единой системы учета случаев причинения вреда предпринимательской и профессиональной деятельности (учет случаев причинения вреда). Такая система позволит эффективно управлять ситуацией, усиливая контроль (установление новых обязательных требований, санкций за их неисполнение, корректировка штата органа государственного контроля (надзора) там, где число случаев значительно или, наоборот, незначительно). Вместе с тем научное сообщество оправданно указывает, что в случае принятия рассматриваемого законопроекта цель улучшения осуществления контрольно-надзорной деятельности может и не быть достигнутой ввиду преобладающей фискальной направленности деятельности контрольно-надзорных органов [9]. В качестве еще одной причины возможного неэффективного действия рассматриваемого Закона можно назвать наличие оценочных категорий, которые необходимо максимально конкретизировать, что позволит максимально объективизировать работу правоприменителя.

#### Список литературы

1. Проект № 957581-6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.12.2015) // Консультант Плюс: Законодательство. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.10.2020).

2. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (в соответствии со статьей 98 данный документ вступает в силу с 1 июля 2021, за исключением части 11 статьи 30, вступающей в силу с 1 января 2022 года, и части 2 статьи 39, вступающей в силу с 1 января 2023 года) // Консультант Плюс: Законодательство. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.10.2020).

3. Об организации страхового дела в Российской Федерации. Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 28.11.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Российская газета. 12.01.1993. № 6.

4. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации. Федеральный закон от 07.03.2001 № 24-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. 13.03.2001. № 50-51.

5. О техническом регулировании. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. 31.12.2002. № 245.

6. Рьльская М.А. Риск как правовая категория // Правовые риски в системе публичного управления: Коллективная монография / Под науч. ред. В.И. Авдийского, М.А. Лапиной. М., 2014. 248 с.

7. Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9 (249). С. 34–46.

8. Заключение Саратовской государственной юридической академии на проект нового КоАП РФ // Официальный сайт Комитета Государственной Думы РФ по государственному строительству и законодательству. URL: [http://www.komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti\\_Komiteta/item/96588](http://www.komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/96588) (дата обращения: 01.10.2020).

9. Гришкoveц А.А. Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 585–592.

#### CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES AND RISK CATEGORIES OF CAUSING HARM (DAMAGE) IN THE LIGHT OF ADMINISTRATIVE REFORM: PROBLEMS OF INTERCONNECTION

I.S. Babkin

The article discusses the problems of classifying types of administrative offenses depending on the severity of the damage (damage) and their impact on the functioning of the supervisory and control bodies, considering the draft of the Administrative Offenses Code of the Russian Federation and the draft federal law «On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation».

*Keywords:* classification of administrative offenses, public management, risk-based management, risk categories for causing harm (damage), substantial harm, significant harm.

*References*

1. Project No. 957581-6 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation (as amended by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, text as of 18.12.2015) // Legal reference system «ConsultantPlus». URL: <http://www.consultant.ru> (Date of access: 01.10.2020).
2. On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation. Federal Law № 248-FZ dated July 31, 2020 (in accordance with Article 98, this document shall enter into force on July 1, 2021, with the exception of Part 11 of Article 30, which shall enter into force on January 1, 2022, and Part 2 of Article 39, which shall enter into force on effective from January 1, 2023) // Legal reference system «ConsultantPlus». URL: <http://www.consultant.ru> (Date of access: 01.10.2020).
3. About the organization of insurance business in the Russian Federation. Law of the Russian Federation of 27.11.1992 № 4015-1 (as amended on 28.11.2018) (as amended and supplemented, entered into force from 01.01.2019) // Rossiyskaya Gazeta. 12.01.1993. № 6.
4. Code of Inland Water Transport of the Russian Federation. Federal Law of 07.03.2001 no. 24-FZ (as amended on 29.12.2017) // Rossiyskaya Gazeta. 13.03.2001. № 50-51.
5. About technical regulation. Federal Law of December 27, 2002 № 184-FZ (as amended on July 29, 2017) // Rossiyskaya Gazeta. December 31, 2002. № 245.
6. Rylskaya M.A. Risk as a legal category // Legal risks in the public administration system: collective monograph / Under scientific ed. V.I. Avdiyskiy, M.A. Lapina. M., 2014. 248 p.
7. Nozdrachev A.F., Zyryanov S.M., Kalmykova A.V. Reform of state control (supervision) and municipal control // Journal of Russian law. 2017. № 9 (249). P. 34–46.
8. Conclusion of the Saratov State Law Academy on the draft of the new Code of Administrative Offenses of the Russian Federation // Official site of the Committee of the State Duma of the Russian Federation for State Construction and Legislation. URL: [http://www.komit2-10.km.duma.gov.ru/Novosti\\_Komiteta/item/96588](http://www.komit2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/96588) (Date of access: 01.10.2020).
9. Grishkovets A.A. Does Russia need a special federal law on control and supervisory activities? // Administrative and municipal law. 2016. № 7. P. 585–592.