

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.
ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.2/3394>

**СТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В БЕЛАРУСИ, КАЗАХСТАНЕ,
МОЛДОВЕ И РОССИИ**

М. С. Петракова

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 4 апреля 2021 г.

Аннотация: *рассматривается опыт систематизации законодательства об административных правонарушениях в Беларуси, Казахстане, Молдове и России в сравнительно-правовом аспекте. Исследование различных путей развития законодательства стран, имеющих общие исторические корни, и определение наиболее эффективной модели правового регулирования представляется актуальным в связи с проводимой в России реформой законодательства об административных правонарушениях.*

Ключевые слова: *административная ответственность, административное правонарушение, систематизация законодательства, кодификация законодательства, развитие законодательства.*

Abstract: *the article is concerned with the experience of systematization of legislation on administrative offenses in Belarus, Kazakhstan, Moldova and Russia in a comparative legal aspect. The study of various ways of developing the legislation of countries with common historical roots and the determination of the most effective model of legal regulation is relevant in connection with the current reform of the Russian legislation on administrative offenses.*

Key words: *administrative liability, administrative offence, systematization of legislation, codification of legislation, codification of legislation, development of legislation.*

2021. № 2

124

В рамках масштабной реформы российского законодательства об административных правонарушениях, которая проводится в настоящее время¹, рассмотрение опыта систематизации норм об административных правонарушениях в странах, ранее входивших в СССР, представляет как научный, так и практический интерес. Как отмечают некоторые исследователи, проблемы, возникающие в процессе реформирования законодательства об административных правонарушениях в России, связаны с отсутствием системного подхода к оценке эффективности действующих норм Кодекса Российской Федерации об административных правонару-

¹ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 10.06.2019).

шениях, анализу вносимых в него изменений, обобщению и оценке результатов и последствий этих изменений².

В данной статье предлагается рассмотреть становление законодательства об административных правонарушениях в Беларуси, Казахстане, Молдове и России в сравнительно-правовом аспекте. Данный анализ позволит выявить ключевые векторы развития эффективной системы законодательства об административных правонарушениях.

Прежде чем рассмотреть опыт систематизации законодательства об административных правонарушениях в рассматриваемых странах, необходимо определить, что понимается под эффективностью норм права.

Анализ научной литературы по теории права показывает, что нет единства в понимании эффективности права в целом и норм права в частности. Авторы часто употребляют термины «эффективность», «оптимальность», «правильность», «обоснованность», «целесообразность» как синонимы. Однако понятие «эффективность» совсем не синонимично указанным понятиям, поэтому подобное употребление данных терминов в правовой науке может привести к неверному толкованию и пониманию такого важного для законодательного процесса понятия, как «эффективность».

Большинство исследователей главным критерием эффективности называют соответствие социальной цели правовых норм фактическому результату их действия. Это так называемая целевая концепция эффективности³. Следуя данному критерию, ученые выделяют следующие условия эффективности норм: качество законодательства, факторы совершенства правоприменительной деятельности, уровень правосознания и характер поведения граждан⁴.

Данные условия взаимосвязаны, но наиболее существенное влияние оказывает качество законодательства, поскольку именно в законодательстве первоначально определяется правовая модель правоотношений, которой должно соответствовать фактическое поведение субъектов. Следует согласиться с М. Н. Марченко в том, что «для того чтобы принимаемый акт в максимальной степени отвечал потребностям жизни общества и был эффективен, весьма важно заранее разрешить круг проблем, касающихся его характера, формы, внутренней структуры, места и роли в системе других нормативно-правовых актов»⁵.

Таким образом, первоочередной задачей в достижении эффективности правовых норм является создание определенной модели их система-

² См.: Реформа административной ответственности в России / под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. М., 2018. С. 121.

³ См.: Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б. К методике изучения эффективности правовых норм // Советское государство и право. 1971. № 3. С. 70–71 ; Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. М., 1971. С. 12.

⁴ См.: Лустова О. С. Понятие, критерии и условия эффективности правовых норм // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2004. № 9 (1). С. 22–29.

⁵ См.: Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. М., 2001. С. 661–662.

тизации в законодательных актах, а также формирование структурированной системы нормативных правовых актов.

Становление законодательства об административных правонарушениях в СССР

Формально правовое регулирование института административной ответственности в СССР начинается с 1922 г., но фактически правовые основы начали закладываться еще в 1917 г. На первых этапах законодательство, регулирующее данный институт, представляло собой множество нормативных правовых актов по отдельным вопросам административной ответственности и субъектам административной юрисдикции.

К середине XX в. законодательство об административных правонарушениях имело крайне разрозненный характер, что приводило к возникновению нормативных противоречий⁶. Нормы, регулирующие институт административной ответственности, содержались в более чем 500 союзных и республиканских законодательных и правительственных нормативных правовых актах⁷. Такое хаотичное развитие законодательства привело к необходимости его систематизации, а потом и к кодификации норм законодательства об административных правонарушениях.

21 июня 1961 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»⁸. Его принятие стало первым этапом упорядочения административно-деликтного законодательства СССР, поскольку была произведена консолидация норм, регламентирующих полномочия органов административной юрисдикции и вопросы подведомственности отнесенных к их рассмотрению категорий дел об административных правонарушениях⁹.

Первым кодифицированным нормативным правовым актом в СССР стали Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, принятые Верховным Советом СССР 23 октября 1980 г.¹⁰ В течение нескольких лет союзные республики принимали кодексы об административных правонарушениях в соответствии с вышеуказанным актом, что говорит о едином начале пути систематизации и кодификации законодательства исследуемых стран.

⁶ См. подробнее: *Кирилин А. В.* Этапы развития института административной ответственности в СССР // *История государства и права.* 2011. № 18. С. 36–41.

⁷ См.: *Татарян В. Г.* Современное состояние административно-деликтного законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств // *Административное право : теория и практика. Укрепление и динамика социально-экономического развития : материалы науч. конф.* М., 2002. С. 417.

⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

⁹ См.: *Кирилин А. В.* Указ. соч. С. 36–41.

¹⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

Этапы кодификации законодательства об административных правонарушениях в Беларуси, Казахстане, Молдове и России

Законодательство об административных правонарушениях в Республике Беларусь. 6 декабря 1984 г. Белорусская ССР приняла Кодекс об административных правонарушениях¹¹, который закреплял нормы как материального, так и процессуального права. Данный кодекс действовал достаточно длительный период – 23 года. Только в 2007 г. он утратил свою силу в связи с введением в действие Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях 2003 г.¹² Очевидно, что после распада Советского Союза возникла необходимость обновить нормы административного права.

На протяжении периода действия Кодекса об административных правонарушениях 1984 г. в Беларуси принимались подзаконные нормативные правовые акты, в частности с 1994 г. декреты и указы Президента Республики Беларусь, которые в некоторых случаях восполняли пробелы кодифицированного акта, а в других противоречили его нормам, что приводило к внесению многочисленных поправок в действующий кодекс.

К моменту принятия нового Кодекса об административных нарушениях в 2003 г. законодательство в данной сфере состояло из множества нормативных правовых актов. Концепция совершенствования административно-деликтного законодательства в Беларуси заключалась в том, чтобы кодифицировать законодательство об административных правонарушениях, а также отдельно регламентировать процессуальную составляющую административной ответственности. Таким образом, были приняты два кодифицированных акта: Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З, введенный в действие 1 марта 2007 г.¹³, который содержит только нормы материального права, и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г.¹⁴, регулирующий процессуальные отношения административной ответственности. Указанные кодифицированные акты утратили силу 1 марта 2021 г. в связи с введением в действие новых одноименных кодексов 6 января 2021 г.¹⁵

М. С. Петрокова. Становление законодательства...

¹¹ Свод законов Белорусской ССР. 1984. № 35. Ст. 505.

¹² Несмотря на то, что Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях был принят 21 апреля 2003 г., введен в действие он был только 1 марта 2007 г. в связи с приведением законодательства Республики Беларусь в соответствие с вышеуказанным Кодексом и Процессуально-исполнительным кодексом об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г.

¹³ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 63. 2/946.

¹⁴ Там же. 2007. № 14. 2/1291.

¹⁵ Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/ocument/?guid=12551&p0=H12100093&p1=1&p5=0> (дата обращения: 22.01.2021).

Законодательство об административных правонарушениях в Республике Казахстан. 22 марта 1984 г. в Казахской ССР был принят Кодекс об административных правонарушениях, где были закреплены различные составы административных правонарушений, однако построение составов административных правонарушений носило бессистемный характер. В Кодексе Казахской ССР об административных правонарушениях 1984 г. были закреплены процедуры привлечения к административной ответственности, обжалования и опротестования постановлений, а также процедуры их исполнения. Данный кодекс действовал вплоть до начала XXI в. с многочисленными изменениями.

После распада Советского Союза законодательство об административных правонарушениях в Казахстане начало развиваться по пути закрепления отдельных составов административных правонарушений в специальных законах, например в Законе Республики Казахстан от 20 июля 1995 г. «О таможенном деле в Республике Казахстан»¹⁶, в Кодексе Республики Казахстан от 24 апреля 1995 г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет»¹⁷. Основной массив норм, регулирующих административную ответственность, были закреплены в принятом 30 января 2001 г. Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях. Специалисты по административному праву Республики Казахстан высказывались о несовременном подходе законодателя к формулированию правовых норм, о сохранившихся пережитках советского прошлого, в частности о явном приоритете интересов государства, несоответствии санкций общественной опасности правонарушений¹⁸.

Законодательство об административных правонарушениях в Республике Молдова. 29 марта 1985 г. в Молдавской ССР был принят Кодекс об административных правонарушениях¹⁹, который принципиально не отличался от аналогичных кодексов других союзных республик. Однако, как было указано выше, необходимость обновления законодательства об административных правонарушениях, а также выбора пути развития национального законодательства в данной области наступает с момента обретения независимости республики. Несмотря на то что данный кодекс действовал вплоть до 2009 г., в него многократно вносились изменения.

Отличительной чертой внесенных изменений, которые отразятся в последующем и на действующем Кодексе о правонарушениях 2008 г., является внедрение в кодифицированный акт множества бланкетных и отсылочных норм. Например, ст. 174²³, внесенная Законом Республики

¹⁶ Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 13. Ст. 152.

¹⁷ Там же. № 6. Ст. 43.

¹⁸ См., например: *Подопригора Р. А.* Развитие административного права и административного законодательства Республики Казахстан за годы независимости // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2016. № 4 (45). С. 43–50.

¹⁹ Ведомости Верховного Совета и Правительства Молдавской ССР. 1985. № 3. Ст. 47.

Молдова от 25 марта 2004 г. № 88-XV²⁰, устанавливает меры ответственности за нарушение действующего законодательства о представительстве государства в хозяйственных товариществах и обществах.

Поскольку Кодекс Молдавской ССР об административных правонарушениях 1985 г. перестал отвечать современным социально-экономическим реалиям, а также аккумулировал в себе множество изменений, 24 октября 2008 г. был принят новый Кодекс о правонарушениях (далее – КоАП РМ 2008 г.)²¹.

Законодательство об административных правонарушениях в Российской Федерации. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях был принят 20 июня 1984 г.²² Данный нормативный правовой акт закрепил как материальные, так и процессуальные нормы. Были выделены 153 состава административных правонарушений, сгруппированных по предмету. Данный акт действовал вплоть до 1 июля 2002 г. Аналогично с другими кодексами союзных республик к моменту принятия нового Кодекса об административных правонарушениях в действующем кодексе уже накопилось множество изменений, что затрудняло его применение и в итоге снижало эффективность правового регулирования общественных отношений в данной сфере.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что с принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях в 1980 г. начался принципиально новый этап процесса кодификации административно-правовых норм, который отразился как на форме закрепления, так и на содержании основополагающих понятий в действующем законодательстве об административных правонарушениях рассматриваемых стран. Принятые кодифицированные акты заменили огромный массив актов, регулирующих административную ответственность, что привело к позитивным изменениям как в системе построения законодательства, так и в правоприменительной практике.

Во всех рассматриваемых странах развитие законодательства об административных правонарушениях связано с принятием новых кодексов об административных правонарушениях, что было обусловлено:

- переходом к новым политическим, социальным и экономическим реалиям после обретения независимости, в частности переходом к рыночной экономике, и новыми ориентирами: защитой прав и законных интересов личности наряду с интересами общества и государства;
- объемом вносимых изменений в действующие кодифицированные акты, что привело к содержательной разобщенности норм права.

²⁰ Официальный вестник Республики Молдова. 2004. № 64–66. Ст. 350.

²¹ Там же. 2009. № 3–6. Ст. 15.

²² Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

Современное состояние законодательства об административных правонарушениях в Беларуси, Казахстане, Молдове и России

В настоящее время в Беларуси действуют Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 91-З (далее – КоАП РБ 2021 г.)²³, который содержит только нормы материального права, а также Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. (далее – ПИКоАП РБ 2021 г.)²⁴, регулирующий процессуальные отношения административной ответственности.

Отметим, что принятие КоАП РБ 2021 г. и ПИКоАП РБ 2021 г. стало следствием масштабной реформы законодательства об административных правонарушениях²⁵. Основные нововведения кодексов заключаются в классификации составов административных правонарушений в зависимости от общественной опасности (административные проступки, значительные административные правонарушения и грубые административные правонарушения), гуманизации норм (в частности, закрепление профилактических мер воздействия), а также в исключении 110 устаревших составов правонарушений²⁶.

В Республике Казахстан в настоящее время действует Кодекс об административных правонарушениях, принятый 5 июля 2014 г.²⁷ (далее – КоАП РК 2014 г.). Отличительной чертой КоАП РК 2014 г. является гуманизация многих составов административных правонарушений, что подтверждают вносимые в него поправки. В частности, Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2014 г. № 272-V «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях» и Закон Республики Казахстан от 28 декабря 2017 г. № 127-VI «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях» предусмотрели смягчение санкций, введение института освобождения от административной ответственности при малозначительности правонарушения, расширение круга лиц, в отношении которых может применяться сокращенное производство и др.²⁸ Принятием КоАП РК 2014 г. законодатель попытался

²³ Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=НК2100091> (дата обращения: 28.03.2021).

²⁴ Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=НК2100092&p1=1&p5=0> (дата обращения: 28.03.2021).

²⁵ См. подробнее: Проект нового КоАП направлен на достижение уровня правопорядка, безопасности и справедливости, ожидаемого гражданами от государства. URL: <https://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2020/may/50030/> (дата обращения: 28.03.2021).

²⁶ См.: Новые КоАП и ПИКоАП с 1 марта 2021 г. URL: <https://ilex.by/news/novye-koap-i-pikoap-s-1-marta-2021-goda/> (дата обращения: 28.03.2021).

²⁷ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 18-II. Ст. 92.

²⁸ См.: *Тукиев А. С., Досмырза Д.* Статистический анализ Кодекса Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V «Об административных правонарушениях»

уйти от советских подходов и явных диспропорций в защите прав и законных интересов личности, общества и государства.

В Республике Молдова действующий в настоящее время Кодекс об административных правонарушениях, КоАП РМ 2008 г., имеет специфическую структуру. Он состоит из двух книг: первая книга – «Материальное право», вторая – «Производство о правонарушениях», каждая из которых включает в себя Общую и Особенную части.

КоАП РМ 2008 г. был принят на основе советского кодекса – Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, принятых Верховным Советом СССР 23 октября 1980 г., во многом копируя положения, которые законодатель посчитал приемлемыми с учетом социально-экономического уровня развития страны. Дальнейшее формирование КоАП РМ 2008 г. происходило с ориентацией на модели регулирования общественных отношений в области административных правонарушений западноевропейских стран. Однако некоторые ученые говорят о том, что данный кодекс не в полной мере соответствует Европейской конвенции по правам человека, поскольку содержит устаревшую регламентацию, происходящую из советского прошлого, и новую, ориентированную на международные и европейские акты, но во многом данные положения противоречат друг другу²⁹.

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был принят в 2001 г. (далее – КоАП РФ 2001 г.)³⁰. Он представляет собой комплексный нормативный правовой акт, который содержит материальные и процессуальные нормы об административной ответственности.

С начала своего действия КоАП РФ 2001 г. претерпел множество изменений, введение которых не отличалось системностью и единым направлением (к 2021 г. – свыше 4800 изменений)³¹, что привело к объективной необходимости принятия нового кодекса об административных правонарушениях.

10 июня 2019 г. была опубликована Концепция нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³². В данном документе утверждается, что для исполнения государством конституционной обязанности признания, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также создания безопасных, благоприятных условий жизни

ниях». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34938897 (дата обращения: 24.12.2020).

²⁹ См.: *Sergiu Frudui*. Codul contraventional: probleme si solutii. «Revista Institutului national al justitiei». 2016. № 4 (39). С. 49.

³⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³¹ См.: Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwIAY7khO7NAt9EL.pdf> (дата обращения: 14.02.2021).

³² Там же.

людей необходимо эффективное законодательство об административных правонарушениях, обеспечивающее выявление, предупреждение и профилактику противоправных деяний.

Принципиально новым предложением в изменении законодательства об административных правонарушениях является выделение из КоАП 2001 г. процессуальных норм. Проект процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях был опубликован 30 января 2020 г.³³ Предполагалось, что оба кодекса вступят в силу 1 января 2021 г., однако вступление их в силу было отложено в связи с необходимостью дополнительного рассмотрения и учета замечаний органов власти и граждан на указанные проекты³⁴. В научном сообществе высказываются также мнения о необходимости дальнейшего совершенствования данных законопроектов³⁵.

Таким образом, в настоящее время во всех рассматриваемых государствах, за исключением Республики Молдова, развитие законодательства об административных правонарушениях идет по пути третьей кодификации норм об административных правонарушениях.

Проблема стабильности законодательства. Как было отмечено выше, ключевой предпосылкой к необходимости третьей кодификации являются многочисленные внесенные изменения в нормативные правовые акты, регулирующие институт административной ответственности, что говорит о низком уровне стабильности законодательства об административных правонарушениях. Вместе с тем данный показатель является одним из ключевых критериев качества законодательства. Для определения состояния стабильности законодательства об административных правонарушениях рассмотрим, какое количество нормативных правовых актов, вводящих изменения, в среднем за год было внесено в каждой из рассматриваемых стран.

³³ Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99061> (дата обращения: 18.02.2021).

³⁴ Минюст просит отложить принятие нового КоАП. URL: <https://iz.ru/1002676/anna-ivushkina/kodeks-pretknoveniia-miniust-prosit-otlozhit-priniatie-novogo-koap> (дата обращения: 16.02.2021).

³⁵ См., например: *Панкова О. В.* Развитие процессуально-правовых основ правосудия по делам об административных правонарушениях в свете новой кодификации административно-деликтного законодательства // *Lex Russica*. 2019. № 9 (166). С. 30–38 ; *Винницкий А. В.* Продолжение дискуссии об административной ответственности арбитражных управляющих в свете подготовки проекта нового КоАП // *Административное и муниципальное право*. 2020. № 2. С. 1–18 ; *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Новеллы и недостатки проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Вестник Саратовской гос. юрид. академии*. 2018. № 1 (120). С. 98–104 ; *Качалов П. Н., Огрина Г. В.* К вопросу о новой концепции кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Юрид. наука*. 2020. № 3. С. 122–125.

В России с начала действия КоАП РФ с 2002 г. по 31 декабря 2020 г. принималось в среднем 36 изменяющих КоАП РФ законов в год. В Беларуси изменения и дополнения в КоАП РБ 2003 г. начали вноситься еще до его вступления в силу: с 2003 по 2020 г. в среднем 5 в год. ПИКоАП РБ с 2006 по 2020 г. был изменен в среднем 4 законами в год. В Казахстане среднее количество законов, изменяющих КоАП РК 2014 г., с начала его действия по 2020 г. – 12 в год. В Республике Молдова с 2009 по 2020 г. было принято в среднем 8 нормативных правовых актов в год, изменяющих и дополняющих действующий кодекс.

Как видим, при накоплении критического количества изменений в соответствующие кодексы анализируемых стран появляется вынужденная необходимость в принятии нового кодифицированного акта, поскольку отсутствие стабильности приводит к несогласованности с изначально заложенной концепцией действующего кодекса. Хаотичность и бессистемность внесенных изменений говорит не столько о динамичности развития общественных отношений, сколько об отсутствии концепции административной пенализации с ее подменой политической и экономической ангажированностью, ведомственными и региональными интересами.

Стоит согласиться с Е. В. Овчаровой в том, что эффективно работающий механизм правового регулирования должен постоянно совершенствоваться в интересах гражданского общества³⁶. Отсюда следует, что необходимо достижение разумного баланса между обеспечением стабильности законодательства об административных правонарушениях, что гарантирует устойчивость и постоянство закона, и его совершенствованием в целях повышения эффективности и гуманизации правовых норм.

Проблема определенности законодательства. В рамках рассмотрения вопроса о качестве законодательства об административных правонарушениях необходимо проанализировать составные части законодательства об административных правонарушениях, что позволит определить в рамках схожих культурных контекстов рассматриваемых стран общие и особенные черты системы административно-деликтного законодательства.

В Беларуси в КоАП РБ 2021 г. содержится положение, в соответствии с которым данный нормативный правовой акт является единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь. Нормы других законодательных актов, предусматривающие административную ответственность, подлежат включению в данный кодекс. Аналогичная норма содержится в ПИКоАП РБ 2021 г.

В Казахстане ст. 1 КоАП РК 2014 г. предусматривает, что «законодательство Республики Казахстан об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса», а «международные договорные и иные обязательства Республики Казахстан, а также нормативные постановле-

³⁶ См.: Овчарова Е. В. Эффективность административного принуждения в механизме правового регулирования налогообложения. М., 2020. С. 41.

ния Конституционного Совета и Верховного Суда Республики Казахстан, регулирующие административно-деликтные правоотношения, являются составной частью законодательства об административных правонарушениях».

В Молдове в ст. 1 КоАП РМ 2008 г. закреплено, что «в случаях, прямо предусмотренных настоящим кодексом, диспозиция статьи кодекса может содержать норму, отсылающую к другому акту нормативного характера, опубликованному в Официальном мониторе Республики Молдова. В таких случаях требования, применяемые к нормам закона о правонарушениях, в том числе требование предвидения, применяются и к соответствующему нормативному акту». Таким образом, в систему законодательства об административных правонарушениях входят помимо КоАП РМ 2008 г. и другие органические и ординарные законы.

В отличие от других рассматриваемых стран в России в ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ 2001 г. содержится положение, в соответствии с которым «законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях». Ряд ученых высказываются негативно об установлении подобной системы законодательства³⁷. Однако, по нашему мнению, использование в России двухуровневой системы законодательства об административных правонарушениях достаточно обоснованно, поскольку такая модель дает возможность учитывать региональные особенности регулирования отношений административной ответственности по вопросам регионального и муниципального значения. Важно отметить, что данное положение не должно быть истолковано с нарушением конституционно-правового смысла ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая устанавливает запрет на ограничение прав и свобод граждан иначе, чем федеральным законом³⁸.

Таким образом, в Российской Федерации административная ответственность может быть предусмотрена либо КоАП РФ по вопросам, имеющим федеральное значение, либо законом субъекта РФ об административных правонарушениях, который устанавливает административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов, а также нормативных правовых актов органов местного самоуправления, по определенному кругу вопросов, не имеющих федерального значения³⁹.

В КоАП РФ в отличие, например, от Кодекса об административных правонарушениях Республики Молдовы ряд статей, содержащих соста-

³⁷ См., например: *Клеандров М. И.* О системе административного законодательства, административных судах и административном правонарушении // Труды Института государства и права Российской акад. наук. 2020. № 15 (1). С. 42–58 ; *Авдейко А.Г., Газизов Д. А.* Реформирование законодательства об административных правонарушениях // Сибирское юрид. обозрение. 2019. № 16 (4). С. 454–467.

³⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31. Ст. 4398.

³⁹ КоАП РФ (п. 3 ч. 1 ст. 1.3 и п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1).

вы конкретных административных правонарушений, носят бланкетный характер, что предполагает обращение правоприменителя к различным источникам права. Акты органов государственной власти, местного самоуправления и иных государственных и муниципальных органов, а также учреждений, содержащие нормы административного и административно-процессуального права, а также иных отраслей права, надлежащая реализация норм которых обеспечивается институтом административной ответственности, многочисленны и различны по значению и характеру⁴⁰.

Система законодательства, регулирующего отношения в области административных правонарушений, используемая в России и Молдове, с одной стороны, является очень гибкой и может быстро реагировать на социально-экономические и политические изменения, а с другой – может привести к нарушению принципа законности и определенности правовых норм о юридической ответственности.

Наиболее ярко это выражается в бланкетных диспозициях составов административных правонарушений. Так, в России бланкетность норм Особенной части действующего КоАП РФ создает ситуацию в механизме правового регулирования административной ответственности, предполагающую проявление широкой дискреции субъектов административной юрисдикции как при определении ими составов административных правонарушений в рамках подзаконного нормативного правового регулирования, так и при установлении ими составов административных правонарушений в рамках правоприменения. Уровень их административного усмотрения фактически позволяет им определять содержание составов административных правонарушений в рамках их правоприменительной административно-юрисдикционной практики. Так, встречаются случаи, когда органы исполнительной власти фактически формируют содержание состава административного правонарушения, что им позволяет делать бланкетная норма Особенной части КоАП РФ 2001 г., по этим же составам возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях, а также пересматривают вынесенные постановления по делам об административных правонарушениях⁴¹. В данной ситуации орган исполнительной власти является и регулятором, и правоприменителем регулятивных норм, и органом государственного контроля (надзора), и субъектом административной юрисдикции, что противоречит конституционным основам государства. Фактически в некоторых случаях бланкетности или недостаточной определенности нормы уровень правового регулирования снижается до подзаконного или правоприменительного.

Еще одной проблемой, связанной с нарушением принципов законности и определенности, является неполная кодификация администра-

⁴⁰ См.: *Мирошников Е. В., Колесников Н. С.* Систематизация законодательства : понятие, значение, цели и задачи // *The Scientific Heritage*. 2021. № 48–4. С. 64–68.

⁴¹ См.: *Никишин А. В., Селезнев В. И.* Составы административных правонарушений в диспозициях бланкетных норм // *Юрид. наука : история и современность*. 2019. № 7. С. 113.

тивной ответственности. Как известно, нормы об административной ответственности содержатся также в Налоговом кодексе РФ⁴², Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁴³ и в ряде других законов. Проблема отсутствия системного подхода в правовом регулировании мер административного принуждения и дуализм правового регулирования приводит к нарушению правовых принципов применения этих мер, массовому нарушению прав и законных интересов лиц, к которым они применяются⁴⁴.

Систематизация и кодификация норм об административных правонарушениях в Беларуси, Казахстане, Молдове и России началась с принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Данный нормативный правовой акт заложил фундамент существующей в настоящее время в каждой исследуемой стране системы законодательства об административных правонарушениях. Во всех четырех рассматриваемых странах законы, регулирующие отношения, возникающие из административных правонарушений, представлены в виде кодифицированных актов.

Третья кодификация норм законодательства об административных правонарушениях обусловлена низким уровнем стабильности законодательства в данной сфере, поскольку большой объем вносимых изменений в действующие кодифицированные акты приводит к содержательной разобщенности норм права.

В связи с этим одним из ключевых принципов построения эффективной системы законодательства об административных правонарушениях является поддержание стабильности законодательства об административных правонарушениях, что, с одной стороны, должно обеспечить устойчивость и постоянство закона, а с другой – не стать фактором стагнации, которая препятствует процессам повышения эффективности и гуманизации правовых норм. Внесение изменений в кодифицированный акт должно быть, в первую очередь, обусловлено обеспечением защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Для достижения эффективности правового регулирования необходимо также соблюдать принцип законности и определенности правовых норм о юридической, в частности административной ответственности. По итогам анализа законодательства об административных правонарушениях рассматриваемых стран можно отметить, что основной проблемой, которая не позволяет достичь необходимого уровня качества законодательства об административных правонарушениях, является бланкетность диспозиций составов административных правонарушений и неполная кодификация административной ответственности.

⁴² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁴³ Там же. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁴⁴ См.: *Овчарова Е. В.* Административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации : материально-правовое и процессуально-правовое исследование. М., 2019. С. 150.

Учитывая выявленные проблемы развития и применения законодательства, регулирующего отношения в области административных правонарушений в Российской Федерации, представляется, что единственным логичным и обоснованным их решением является полная кодификация норм института административной ответственности в едином законодательном акте, нормы которого должны быть изложены полно, ясно, однозначно и непротиворечиво.

Библиографический список

Авдейко А. Г., Газизов Д. А. Реформирование законодательства об административных правонарушениях // Сибирское юрид. обозрение. 2019. № 16 (4). С. 454–467.

Винницкий А.В. Продолжение дискуссии об административной ответственности арбитражных управляющих в свете подготовки проекта нового КоАП // Административное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 1–18.

Качалов П. Н., Огрин Г. В. К вопросу о новой концепции кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации // Юридическая наука. 2020. № 3. С. 122–125.

Кирич А. В. Этапы развития института административной ответственности в СССР // История государства и права. 2011. № 18. С. 36–41.

Клеандров М. И. О системе административного законодательства, административных судах и административном правонарушении // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2020. № 15 (1). С. 42–58.

Лустова О. С. Понятие, критерии и условия эффективности правовых норм // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2004. № 9 (1). С. 22–29.

Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. М., 2001.

Мирошников Е. В., Колесников Н. С. Систематизация законодательства : понятие, значение, цели и задачи // The Scientific Heritage. 2021. № 48–4. С. 64–68.

Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. М. : Юрид. лит., 1971.

Никишин А. В., Селезнев В. И. Составы административных правонарушений в диспозициях бланкетных норм // Юридическая наука : история и современность. 2019. № 7. С. 113.

Овчарова Е. В. Административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации : материально-правовое и процессуально-правовое исследование. М. : Зерцало-М, 2019.

Овчарова Е. В. Эффективность административного принуждения в механизме правового регулирования налогообложения. М. : Зерцало-М, 2020.

Панкова О. В. Развитие процессуально-правовых основ правосудия по делам об административных правонарушениях в свете новой кодификации административно-деликтного законодательства // Lex Russica. 2019. № 9 (166). С. 30–38.

Подопригора Р. А. Развитие административного права и административного законодательства Республики Казахстан за годы независимости // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2016. № 4 (45). С. 43–50.

Реформа административной ответственности в России / под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2018.

Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б. К методике изучения эффективности правовых норм // Советское государство и право. 1971. № 3. С. 70–71.

Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Новеллы и недостатки проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Саратовской гос. юрид. акад. 2018. № 1 (120). С. 98–104.

Татарян В. Г. Современное состояние административно-деликтного законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств // Административное право : теория и практика. Укрепление и динамика социально-экономического развития : материалы науч. конф. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2002.

Тукиев А. С., Досмырза Д. Статистический анализ Кодекса Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V «Об административных правонарушениях». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34938897

Sergiu Frudui. Codul contraventional: probleme si solutii // Revista Institutului national al justitiei. 2016. № 4 (39).

References

Avdeko A. G., Gazizov D. A. Reforming legislation on administrative offenses // Siberian Legal Review. 2019. № 16 (4). P. 454–467.

Vinnitsky A. V. Continuation of the discussion on the administrative responsibility of the arbitration managers in the light of the preparation of the project of the new Administrative Code // Administrative and municipal law. 2020. No. 2. P. 1–18.

Kachalov P. N., OGREINA G. V. On the issue of the new concept of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation // Legal Science. 2020. No. 3. P. 122–125.

Kirin A. V. Stages of the development of the institution of administrative responsibility in the USSR // The history of the state and law. 2011. No. 18. P. 36–41.

Cleandra M. I. On the system of administrative legislation, administrative courts and administrative offense // Proceedings of the Institute of State and the Rights of the Russian Academy of Sciences. 2020. No. 15 (1). P. 42–58.

Lustova O. S. The concept, criteria and conditions for the effectiveness of legal norms // Herald of the Chelyabinsk State University. № 9 (1). 2004. P. 22–29.

Marchenko M. N. Problems of state and law theory. M., 2001.

Miroshnikov E. V., Kolesnikov N. S. Systematization of legislation: concept, value, goals and objectives // The Scientific Heritage. 2021. № 48–4. P. 64–68.

Nikitinsky V. I. Efficiency of labor law. M.: Jurid. lit., 1971.

Nikishin A. V., Seleznev V. I. The compositions of administrative offenses in the dispositions of blankets // Legal science: history and modernity. 2019. No. 7. P. 113.

Ovcharova E. V. Administrative coercion for violation of tax legislation in the Russian Federation : Material and legal and procedural study. M. : Zerkalo-M, 2019.

Ovcharova E. V. Efficiency of administrative coercion in the mechanism of legal regulation of taxation. M. : Zerzalo-M, 2020.

Pankov O. V. Development of the procedural and legal basis for justice for administrative offenses in the light of the new codification of administrative and delicate legislation // *Lex Russica*. 2019. No. 9 (166). P. 30–38.

Podoprigora R. A. Development of administrative law and administrative legislation of the Republic of Kazakhstan over the years of independence // *Herald of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan*. 2016. No. 4 (45). P. 43–50.

Administrative responsibility reform in Russia / under total. ed. A. V. Kirina, V. N. Plugin. M. : Ed. House of the Higher School of Economics, 2018.

Samoshtenko I. S., Nikitinsky V.I., Vengerov A. B. To the method of studying the effectiveness of legal norms // *Soviet state and law*. 1971. No. 3. P. 70–71.

Sokolov A. Yu., Lakaev O. A. Novels and shortcomings of the draft New Code of the Russian Federation on Administrative Offenses // *Bulletin of the Saratov State Law Academy*. 2018. No. 1 (120). P. 98–104.

Tatarian V. G. The current state of the administrative and delicate legislation of the States Parties to the Commonwealth of Independent States // *Administrative Law: Theory and Practice. Strengthening and dynamics of socio-economic development. Materials of the scientific conference*. M. : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2002.

Tukiyev A. S., Dzisilaza D. Statistical analysis of the Code of the Republic of Kazakhstan dated July 5, 2014 No. 235-V “On Administrative Offenses”. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=34938897

Sergiu Frudui. Codul contravențional: probleme si solutii // *Revista Institutului national al justitiei*. 2016. № 4 (39).

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Петракова М. С., аспирант департамента публичного права факультета права

E-mail: mpetrakova@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Petrakova M. S., Post-graduate Student of the Department of Public Law Discipline of the Law Faculty

E-mail: mpetrakova@hse.ru