

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И НЕКОТОРЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В. Г. Татарян

доктор юридических наук, профессор

В. А. Круглов

доктор юридических наук, профессор

Аннотация. На основании проведенных исследований рассматриваются проблемы законодательства об административной ответственности Российской Федерации и Республики Беларусь, определяются некоторые пути их решения. Положительно оценивается деятельность белорусского законодателя осуществившего раздельную кодификацию материальных и процессуально-исполнительных норм об административных правонарушениях. Отмечается, что теоретические, нормативные, правоприменительные и учебные проблемы законодательства об административной ответственности продолжают оставаться актуальными до настоящего времени и требуют своего дальнейшего разрешения. Предлагаются конкретные направления научных исследований.

Ключевые слова: административная ответственность, административно-деликтное право, административно-деликтный процесс.

Annotation. Based on the research carried out, the problems of legislation on administrative responsibility of the Russian Federation and the Republic of Belarus are considered, and some ways to solve them are determined. The activities of the Belarusian legislator, who carried out a separate codification of substantive and procedural-executive norms on administrative offenses, are assessed positively. It is noted that theoretical, regulatory, law enforcement and educational problems of legislation on administrative responsibility continue to remain relevant to the present day and require further resolution. Specific areas of scientific research are proposed.

Keywords: administrative liability, administrative-tort law, administrative-tort process.

Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП Российской Федерации) вступил в силу с 1 июля 2002 г. [1]. Новый Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КоАП Республики Беларусь) [2] и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — ПИКоАП Республики Беларусь) [3] введены в действие с 1 марта 2007 г. [4].

Сохраняя преемственность с ранее действовавшими кодексами, законодательство об административной ответственности как в России, так и

в Беларуси существенно обновлено. Более детально урегулирован административно-деликтный процесс.

Внесенные новеллы породили немало проблем теоретического и практического порядка. Не претендуя на исчерпывающее их освещение в рамках настоящей статьи, попытаемся обозначить только некоторые из них.

Позволим сделать несколько предварительных замечаний. Во-первых, законодательство об административной ответственности представляет собой сложное правовое образование. Оно объединяет нормативные правовые акты, содержащие материальные, процессуальные и исполнительные нормы об административных правонарушениях.

Сложным является и механизм реализации данного законодательства, охватывающий множество правоприменительных действий и значительное число государственных органов и должностных лиц, их применяющих.

Попытки решать проблемы повышения эффективности защиты общественных отношений путем локальных мероприятий, как показал весь предшествующий опыт, не могут дать удовлетворительного результата. Только комплексный подход к их решению открывает возможности оптимизации законодательства об административной ответственности и его применения.

Наиболее важными проблемами законодательства об административной ответственности являются теоретические, нормативные, правоприменительные и учебные.

Попытаемся обозначить некоторые из этих проблем и предложить свои авторские варианты их решения.

Теоретический аспект проблемы связан, прежде всего, с научной оценкой указанных кодексов, их содержанием и новеллами.

Вторая кодификация законодательства об административной ответственности, проведенная в России и Беларуси, как, впрочем, и в других государствах — участниках СНГ, лишь подтвердила устойчивость этой группы правовых норм, образующих самостоятельные отрасли права — административно-деликтное право и административно-деликтное процессуальное право, в Беларуси еще и административно-деликтное исполнительное право [5]. Необходимо отметить, что в Беларуси административно-деликтное процессуальное право и административно-деликтное исполнительное право объединены по общим названием — процессуально-исполнительное право. Это название по праву было дано В. А. Кругловым еще в 1999 г. [6].

Однако констатации отраслевой самостоятельности материальных, процессуальных и исполнительных норм явно недостаточно для выявления места и роли этих отраслей права в правовой системе государства, раскрытия их структуры и составляющих элементов.

Актуальность таких исследований обусловлена недостатком научных знаний о содержании данных отраслей права и путях решения возникших научных, законотворческих и правоприменительных проблем.

Прежде всего важно выработать отношение к характеру правовых норм, составляющих эти отрасли права. Новый КоАП Российской Федерации является комплексным нормативным актом, объединившим в себе материальные, процессуальные и исполнительные нормы об административных правонарушениях. Отметим, что идея отдельной кодификации материальных и процессуально-исполнительных норм об административной ответственности, как это произошло в Беларуси, не получила должной поддержки российского законодателя.

Однако, если при осуществлении в Российской Федерации первой кодификации законодательства об административной ответственности такая позиция имела свое объяснение (небольшой объем процессуальных норм, недостаточная научная проработка порядка реализации административной ответственности и др.), то к моменту разработки нового КоАП Российской Федерации весомость этих аргументов утратила, на наш взгляд, свою значимость.

Принятие КоАП Российской Федерации вместе с тем не сняло, как полагают отдельные авторы, проблемы отдельной кодификации материальных, процессуальных и исполнительных норм об административной ответственности.

Применение материальных норм об административной ответственности осуществляется в рамках соответствующего вида юридического процесса (а не производства, поскольку это внутривидовая категория юридического процесса). Исходя из требований системности законодательства, можно сделать вывод о том, что формой реализации административно-деликтного права является административно-деликтный процесс.

Мы не разделяем «широко-узких» трактовок административного процесса. Юридический процесс — это не абстракция, а строгая нормативная категория, которая обслуживает реализацию норм о юридической ответственности (уголовную, административную, гражданско-правовую). Именно эта роль должна лежать в основе структуризации законодательства об административной ответственности (Уголовный кодекс — Уголовно-процессуальный кодекс — Уголовно-исполнительный кодекс, Административно-деликтный кодекс — Административно-деликтный процессуальный кодекс — Административно-деликтный исполнительный кодекс, Гражданский кодекс — Гражданский процессуальный кодекс — Гражданский исполнительный кодекс [7].

Не составляет исключения и административно-деликтный процесс, который отвечает всем требованиям юридического процесса как сложного

правового образования (обслуживание материальных норм об ответственности, определенность процессуальных действий, их группировка в стадиях, установленный законом круг участников и их процессуальный статус и др.). Именно в этом качестве он закреплен в новом КоАП Российской Федерации и ПИКоАП Республики Беларусь. Однако, к нашему глубокому сожалению, наименование четвертого раздела КоАП РФ осталось прежним — «Производство по делам об административных правонарушениях», а в Беларуси данный процесс именован как «административный процесс», что противоречит содержанию данного понятия, трактуемого в научных работах [8].

В связи с этим было бы, на наш взгляд, желательным усилия процессуалистов направить на разработку в Российской Федерации самостоятельных кодексов, регулирующих административно-деликтные процессуальные и исполнительные отношения. В Беларуси уже существуют все реальные возможности для разработки и принятия Административно-деликтного исполнительного кодекса. Это отвечало бы принципу системности деликтного законодательства, способствовало бы упорядочению административно-юрисдикционной деятельности многочисленных государственных органов и их должностных лиц, повышению законности в административно-деликтном и в административно-деликтном исполнительном процессах.

Прецедент такого нормативного решения уже имеется. В Беларуси действует Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях, есть заслуживающие внимания законодателя соответствующие авторские проекты, которые могли бы стать основой для проекта Административно-деликтного процессуального кодекса Российской Федерации.

Один из авторов настоящей статьи — профессор В. Г. Татарян, занимаясь данной проблемой с начала 90-х годов прошлого столетия, первые варианты своих авторских альтернативных проектов Административно-деликтного Кодекса Республики Казахстан и Административно-деликтного процессуального Кодекса Республики Казахстан опубликовал еще в 1997 г.

Этой же проблеме, но только уже на уровне подготовки проектов модельных одноименных Кодексов для государств – участников Содружества Независимых Государств, был посвящен целый ряд научных публикаций авторов настоящей статьи [9]. В них обосновывалась целесообразность разработки доктринальной концепции отдельной кодификации материально-правовых и процессуальных норм об административной ответственности в странах СНГ [10].

Не менее важным представляется исследование внутренней структуры административно-деликтного права, административно-деликтного процессуального права и административно-деликтного исполнительного права, позволяющее глубже проникнуть в содержание норм об административной

ответственности, дать научную характеристику составляющих их институтов. На этом уровне исследования в правовой науке сделаны лишь первые шаги, причем такие попытки осуществлены на прежней нормативной основе.

Следует также заметить, что внимание исследователей в основном уделялось разработке материально-правовых норм об административной ответственности, в меньшей степени исследовались процессуальные и исполнительные нормы.

Несомненный научный и практический интерес представляют новые институты административно-деликтного права (административная ответственность юридических лиц, административное расследование и др.).

Но внимание исследователей не должно ограничиваться только характеристикой отдельных групп норм об административных правонарушениях. Важнее представляется их структуризация, ориентированная на выделение наиболее значимых правовых образований — основных институтов, институтов, составляющих несущую конструкцию административно-деликтного права.

Научные проблемы рассматриваемых отраслей права предполагают исследование их пограничных сфер с другими отраслями права, прежде всего, уголовного права, гражданского, уголовного процесса, уголовно-исполнительного права.

Наиболее важна проблема взаимодействия законодательства об административной ответственности и законодательства об уголовной ответственности, сферы регулирования которых тесно связаны между собой. Здесь нам представляется весьма актуальным выделить два главных направления исследования этой проблемы.

Первое направление состоит в дальнейшей научной разработке вопросов криминализации и декриминализации общественно опасных деяний.

С принятием новых КоАП число административных правонарушений существенно возросло. И дело состоит не столько в количественном их росте, сколько в правовой оценке смежных составов преступлений и административных правонарушений, которая вызывает порой значительные трудности у правоприменителей.

Поскольку единого критерия, кроме общественной опасности, разграничения противоправных деяний в УК и КоАП нет, необходимо с учетом нарабатанной практики обосновать как общие подходы к правовой оценке смежных противоправных деяний, так и конкретные рекомендации по разграничению определенных смежных составов преступлений и административных правонарушений.

Разработка указанных проблем на основе новых КоАП будет способствовать развитию науки административно-деликтного права, являющейся

теоретическим фундаментом для совершенствования законодательства об административной ответственности и практики его применения.

Следующий, нормативный, аспект исследуемой нами проблемы предполагает оценку как самих норм КоАП, так и эффективности их применения. Новый закон должен вписываться в действующую систему правовых координат, адекватно отражать потребности административно-юрисдикционной защиты общественных отношений, пройти «обкатку» в правоприменительной практике. С учетом этого попытаемся обозначить наиболее существенные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности.

Оптимальной, как уже указывалось выше, является отдельная кодификация законодательства об административной ответственности.

КоАП Российской Федерации, по нашему твердому убеждению, должен по аналогии с УК Российской Федерации содержать только материально-правовые нормы об административной ответственности. Нормативная материя 3–5 разделов действующего КоАП Российской Федерации должна составить основу самостоятельных процессуального и исполнительных кодексов об административных правонарушениях или, как это сделано в Беларуси, — Процессуально исполнительного кодекса об административных правонарушениях (Административно-деликтного процессуально-исполнительного кодекса). Это, на наш взгляд, позволит более детально урегулировать административно-юрисдикционный процесс, повысить гарантии соблюдения законных прав участников данного процесса, а также, что не маловажно, будет соответствовать системности построения современного российского деликтного законодательства.

Необходимо пересмотреть нынешнюю систему административных наказаний (взысканий). Действующий КоАП Российской Федерации по существу воспроизвел прежнюю систему административных взысканий, исключив лишь исправительные работы (в Беларуси этот вид взыскания остался, хотя ни за одно административное правонарушение он не предусмотрен), что было обусловлено необходимостью соблюдения Россией международно-правовых договоров. Эта система в настоящее время дополнена только одним видом административного наказания — дисквалификацией (в Беларуси этот вид взыскания не предусмотрен). Действующая система административных наказаний ориентирована, в основном, на физических лиц — граждан.

Но КоАП Российской Федерации, как и КоАП Республики Беларусь вместе с тем устанавливает административную ответственность и юридических лиц. Думается, что есть резон дополнить рассматриваемую систему и специфическими мерами административного наказания этих субъектов правонарушений, в том числе аннулированием (лишением) лицензий, специальных

разрешений, квалификационного аттестата (свидетельства или приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности либо совершение определенных действий), что будет способствовать превенции административных правонарушений юридических лиц. Именно такое нормативное решение осуществлено в новом КоАП Республики Казахстан [11, ст. 45].

В новом КоАП Республики Беларусь также имеются административные взыскания, не имеющие аналогов в российском КоАП. К ним, например, можно отнести взыскание стоимости.

Новые Кодексы Российской Федерации и Республики Беларусь не лишены недостатков, противоречий, пробелов. Но такие недостатки лежат на поверхности, поэтому важно довести до законодателя предложения по их устранению. Такая работа по совершенствованию КоАП уже осуществляется, в ходе ее корректируются редакция действующих норм, вносятся новые правовые установления.

Однако отдельные уточнения все же не затрагивают глубинных пластов процесса совершенствования законодательства об административной ответственности.

Как известно, в КоАП Российской Федерации (КоАП и ПИККоАП Республики Беларусь) имеется немало отсылочных норм, что ставит правоприменителя в весьма затруднительное положение. По нашему мнению, данный пробел несложно устранить на законодательном уровне в процессе внесения изменений и дополнений в КоАП Российской Федерации (КоАП и ПИККоАП Республики Беларусь).

«О степени развития науки можно судить по тому, насколько широко она включена в качестве предмета изучения в высших учебных заведениях, чего, к сожалению, нельзя сказать об административном законодательстве», — справедливо указывает Л. Л. Попов [12, с. 101].

Как показали проведенные исследования, объема учебного времени, выделяемого для изучения законодательства об административной ответственности в Российской Федерации в рамках дисциплины административного права, явно недостаточно для того, чтобы студенты после изучения этого блока тем могли самостоятельно, грамотно провести расследование и составить протокол об административном правонарушении, тем более на уровне навыков.

На основании исследований мы пришли к выводу, что в учреждениях образования, обеспечивающих получение высшего и среднего специального юридического образования, пока не уделяется должного внимания преподаванию и изучению материальных и процессуально-исполнительных норм об административных правонарушениях, и выпускники не готовы самостоя-

тельно на уровне навыков и умений проводить разбирательства по этим правонарушениям.

По предложению авторов настоящей статьи в учебные рабочие планы Академии экономической безопасности МВД России и Академии МВД Республики Беларусь были введены специальные курсы по изучению материальных и процессуально-исполнительных норм об административной ответственности. По мнению опрошенных преподавателей, это позволило на надлежащем уровне вырабатывать у курсантов умения и навыки оформления процессуальных документов при расследовании дел об административных правонарушениях

Мы полагаем целесообразным во всех учебных учреждениях, обеспечивающих получение высшего и среднего специального юридического образования, ввести отдельные учебные дисциплины по изучению материальных и процессуально-исполнительных норм об административных правонарушениях.

В этом вопросе в Республике Беларусь пошли по прогрессивному пути. В 2015 г. Министерством образования Республики Беларусь утверждена новая типовая учебная программа по учебной дисциплине «Административно-деликтное и процессуально-исполнительное право», а в 2019 г. внесены соответствующие изменения в раздел 12.00.00 «Юридические науки». В Республике Беларусь специальность 12.00.14 — административное право; административно-деликтное право; административный процесс». В Российской Федерации эта же специальность 12.0014 — административное право; финансовое право; информационное право.

В заключение отметим, что законодательство об административной ответственности Российской Федерации и Республики Беларусь преодолело второй этап своего кардинального реформирования.

Основной его итог — законодательство об административной ответственности, в целом, стало отвечать требованиям действующих Конституций в этих государствах, нормам и принципам международного права, ставящих во главу угла приоритет обеспечения защиты прав и свобод человека в правовом демократическом обществе. Вместе с тем теоретические, нормативные, правоприменительные и учебные проблемы законодательства об административной ответственности продолжают оставаться актуальными до настоящего времени и требуют своего дальнейшего разрешения.

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. М. : ТК. Велби, Изд-во Проспект, 2023. 816 с. [Вернуться к статье](#)

2. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 6 янв. 2021 г., № 92-3 : принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г. : одоб. Советом Респ. 18 дек. 2020 г. : в ред.

Закона Респ. Беларусь от 03.04.2024 г. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

3. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 6 янв. 2021 г., № 91-3 : принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 2020 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 03.04.2024 г. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

4. О введении в действие кодексов [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 6 янв. 2021 г., № 93-3. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

5. Круглов В. А. Административно-деликтное исполнительное право Республики Беларусь. Минск : Амалфея, 2008. 228 с. [Вернуться к статье](#)

6. Круглов В. А. Понятие процессуально-исполнительного права по делам об административных правонарушениях и его связь с другими отраслями права // Тр. Ин-та нац. безопасности Респ. Беларусь. Минск : ИНБ Республики Беларусь, 1999. С. 174–179. [Вернуться к статье](#)

7. Круглов В. А. Гражданское исполнительное право как самостоятельная отрасль права // Юрид. журн. 2007. № 1 (9). С. 25–28. [Вернуться к статье](#)

8. Круглов В. А. Административный (административно-деликтный) процесс в Республике Беларусь. Минск : Амалфея, 2007. С. 5–9. [Вернуться к статье](#)

9. Татарян В. Г. Административно-деликтное законодательство государств — участников Содружества Независимых Государств: проблемы теории и законодательного регулирования. Астана, 2000. [Вернуться к статье](#)

10. Татарян В. Г. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств — участников Содружества Независимых Государств: сравнительно-правовое исследование : моногр. Изд. 2-е, изм. и доп. М. : Акад. эконом. безопасности МВД России, 2007. [Вернуться к статье](#)

11. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. Алматы : Юрист, 2023. [Вернуться к статье](#)

12. Попов Л. Л., Круглов В. А. Административно-деликтное право и процесс: теория и практика : моногр. Минск : МИУ, 2006. 340 с. [Вернуться к статье](#)