

Виды, характер и дефекты системных связей норм законодательства об административных правонарушениях

Аннотация. Актуальность обращения к исследуемой проблематике обусловлена: большим количеством изменений в законодательстве об административных правонарушениях, которые становятся одним из факторов появления в нем противоречий; преимущественно отрицательными оценками юридическим сообществом состояния действующего законодательства об административных правонарушениях; идущим в настоящее время процессом реформирования законодательства об административных правонарушениях. Цель исследования — определение видов и характера системных связей норм законодательства об административных правонарушениях. Объект исследования — система законодательства об административных правонарушениях. Предметом исследования являются находящиеся во взаимосвязях нормы права, виды, характер и дефекты некоторых взаимосвязей. В исследовании применялась совокупность общенаучных, специальных и частнонаучных методов познания правовых явлений, особая роль отведена системному подходу. В ходе исследования отмечается, что нарушения взаимосвязей норм законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях (дефекты) порождают неопределенность правового регулирования административной ответственности и способствуют появлению ошибок в практике реализации норм права. Дана классификация взаимосвязей норм и рассмотрены дефекты в них (коллизии, неоправданная конкуренция и дублирование норм, правовые пробелы), предложены возможные пути устранения некоторых дефектов. В заключении работы сделан вывод о том, что внесение изменений (дополнений) в административно-деликтное законодательство, разработка и принятие нового требуют анализа и учета характера взаимосвязи его нормативного содержания.

Ключевые слова: законодательство об административных правонарушениях; нормы права; связи норм; система законодательства; дефекты; пробелы; коллизии; конкуренция; административная ответственность; административные наказания; Конституция РФ; производство по делу об административном правонарушении.

Для цитирования: Малахов С. А. Виды, характер и дефекты системных связей норм законодательства об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 9. — С. 22–33. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.142.9.022-033.

© Малахов С. А., 2022

* Малахов Сергей Алексеевич, адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров по кафедре административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Окружной пр-д, д. 4, г. Москва, Россия, 107061
sergej.malaxoff@yandex.ru

Types, Nature and Defects of System Connections of the Legislative Norms on Administrative Offenses

Sergey A. Malakhov, Adjunct, Faculty of Training of Pedagogical and Scientific Personnel,
Department of Administrative Law, Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs
of Russia
pr-d Okruzhnoy, d. 4, Moscow, Russia, 107061
sergej.malaxoff@yandex.ru

Abstract. The relevance of the problem under consideration is predetermined by a large number of changes in the legislation on administrative offenses, which has become one of the factors of the appearance of contradictions, negative assessments by the legal community of the state of the current legislation on administrative offenses and the ongoing process of reforming the legislation on administrative offenses. The purpose of the study is to determine the types and nature of systemic relationships between the norms of legislation on administrative offenses. The object of the study is the system of administrative offenses legislation. The subject of the study is the interrelated norms of law, the types, nature and defects of some relationships. The study used a combination of general scientific, special and private scientific methods of cognition of legal phenomena, a special role is given to the systematic approach. In the course of the study, it is noted that violations of the interrelationships of the norms of the legislation of the Russian Federation on administrative offenses (defects) generate uncertainty in the legal regulation of administrative responsibility and contribute to the appearance of errors in the practice of implementing the norms of law. The paper provides the classification of interrelations of norms and examines defects in them (collisions, unjustified competition and duplication of norms, legal gaps). The author proposes possible ways of eliminating some defects. It is concluded that the introduction of amendments (additions) to the administrative and tort legislation, the development and adoption of a new one should be analyzed and the nature of the interrelationship of its normative content should be considered.

Keywords: legislation on administrative offenses; norms of law; relations of norms; system of legislation; defects; gaps; collisions; competition; administrative responsibility; administrative penalties; Constitution of the Russian Federation; proceedings on administrative offense.

Cite as: Malakhov SA. Vidy, kharakter i defekty sistemnykh svyazey norm zakonodatelstva ob administrativnykh pravonarusheniyakh [Types, Nature and Defects of System Connections of the Legislative Norms on Administrative Offenses]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(9):22-33. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.142.9.022-033. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Законодательство об административных правонарушениях (административно-деликтное законодательство) является одной из наиболее объемных отраслей публично-правового сегмента законодательства Российской Федерации, состоящей из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принятых на его основе законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. По состоянию на 2021–2022 гг. в каждом субъекте Федерации принят свой административно-деликтный закон.

В реализации норм законодательства об административных правонарушениях задействовано большое количество правоприменителей, к числу которых, кроме суда, относятся федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и их должностные лица.

Нормы законодательства об административных правонарушениях характеризуются активностью их применения в отношении широкого круга физических и юридических лиц (см. табл. 1 и 2).

Таблица 1

Статистика Судебного департамента при Верховном Суде РФ (по форме № 1-АП)¹

	Год				
	2016	2017	2018	2019	2020
Всего поступило дел в суды общей юрисдикции	6 419 802	6 540 008	7 055 686	7 036 738	7 535 090

Таблица 2

Статистика выявленных административных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения²

	Год				
	2016	2017	2018	2019	2020
Количество выявленных административных правонарушений, находящихся в компетенции Госавтоинспекции (млн)	84,3	111,2	131,1	144,5	167,2

Содержание законодательства об административных правонарушениях связано с существенным ограничением прав и свобод, что обуславливает особое внимание к законности и обоснованности его применения. Качество правоприменения во многом зависит от качества нормативного правового материала, подлежащего применению. Представителями юри-

дического сообщества это качество оценивается неудовлетворительно³, многие административисты отмечают противоречивость, неопределенность и другие недостатки административно-деликтного законодательства⁴.

В Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁵ отмечается, что по прошествии многих лет

¹ Данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 12.12.2021).

² Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году : информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021. С. 6.

³ Например: *Авдейко А. Г., Газизов Д. А.* Реформирование законодательства об административных правонарушениях // *Сибирское юридическое обозрение*. 2019. № 4. С. 455 ; *Зырянов С. М.* Перспективы развития законодательства об административных правонарушениях // *Административная деятельность правоохранительных органов РФ и зарубежных стран : сборник материалов Всерос. науч.-практ. конференции, Рязань, 20 апреля 2017 г. / под общ. ред. Л. В. Павловой. Рязань : Академия права и управления ФСИН, 2017. С. 24 ; Старостин С. А.* О концептуальных основах законодательства об административной ответственности // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2014. № 2. С. 19 ; *Салищева Н. Г.* Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2014. № 9. С. 9–22.

⁴ *Кисин В. Р., Хадисов Г. Х.* Коллизии субинститута административной ответственности собственников транспортных средств // *Вестник Московского университета МВД России*. 2020. № 6. С. 247–252 ; *Полугаев Ю. И.* Сущность и классификация коллизии (конкуренции) административно-деликтных норм // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам ежегодной всероссийской науч.-практ. конференции, посвященной 70-летию д-ра юрид. наук, проф., заслуж. деятеля науки РФ, заслуж. юриста РФ Аврутина Юрия Ефремовича, Санкт-Петербург, 24 марта 2017 года : в 3 ч. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2017. С. 21–25.*

⁵ URL: <http://government.ru/news/36971/> (дата обращения: 30.10.2021).

после вступления в силу Кодекса в него были внесены тысячи изменений, которые часто не носили системного характера, что привело к нарушению единства правового регулирования сходных по содержанию общественных отношений, отсутствию регулирования некоторых из них. К сожалению, вопрос о системности административно-деликтного законодательства и взаимосвязях его норм как важнейшем его признаке остается вне поля зрения исследователей-административистов.

Перечисленные обстоятельства в своем единстве актуализируют обращение к избранной теме исследования и предопределяют содержание его основных направлений.

1. Понятие, виды и характер связей норм законодательства об административных правонарушениях

Использование методологии системного исследования позволяет установить, что системность как свойство административно-деликтного законодательства подразумевает наличие у него совокупности признаков системы.

Важным признаком любой системы является взаимосвязанность ее элементов, которыми в системе административно-деликтного законодательства являются составляющие ее нормы. Таким образом, бессистемное внесение изменений в действующее административно-деликтное законодательство нарушает объективно обусловленные и необходимые взаимосвязи его норм, что приводит к ошибкам в правотворческой и правоприменительной работе.

Согласно Новой философской энциклопедии связь (взаимосвязь) определяется в качестве отношения между объектами, проявляющегося

в том, что состояния или свойства любого из них меняются при изменении состояния и свойств других⁶.

Взаимосвязь норм административно-деликтного законодательства в общем виде представляет собой зависимость содержания одной нормы от другой или нескольких, при которой реализация одной из норм системы законодательства требует учета содержания других связанных с ней норм.

В теоретических правовых исследованиях разных лет, посвященных в том числе связям в праве, имеются различные подходы к их классификации⁷. Крупных научных работ, которые были бы посвящены исследованиям связей норм законодательства об административных правонарушениях, тем более их видам, весьма мало (имеются подобные работы по уголовному праву⁸).

Связи административно-деликтных норм можно классифицировать по следующим основным критериям. По принадлежности норм к источнику права: внутриотраслевые (внутрисистемные) связи наличествуют между нормами в рамках структуры системы законодательства об административных правонарушениях, то есть такая связь характерна для норм КоАП РФ и административно-деликтного законодательства субъектов РФ; межотраслевые (межсистемные) связи административно-деликтных норм образуются с нормами других отраслей законодательства. По критерию наличия и характера приоритета норм, находящихся во взаимосвязи, можно выделить иерархические, субординационные и координационные связи административно-деликтных норм.

Характер иерархической взаимосвязи норм законодательства об административных правонарушениях заключается в том, что одна из норм содержится в нормативном правовом акте,

⁶ Новая философская энциклопедия : в 4 т. 2-е изд., испр. и доп. М. : Мысль, 2010. Т. 3. С. 510.

⁷ Алексеев С. С. Структура советского права. М. : Юрид. лит., 1975. С. 219–257 ; Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности : монография. 2-е изд., испр. и доп. М. : Норма, 2009. С. 141–151 ; Черданцев А. Ф. Основные проблемы теории толкования советского права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1972. С. 14–16 ; Сырых В. М. Материалистическая теория права : Избранное. М. : РАП, 2011. С. 52.

⁸ Гончаров Д. Ю. Межотраслевые взаимосвязи в законодательстве о противодействии преступности : монография. М. : Юрлитинформ, 2014. 318 с.

имеющем бóльшую юридическую силу, соответственно, подобная норма обладает приоритетом по отношению к содержащейся в нормативном акте меньшей юридической силы. Последняя должна соответствовать первой, не противоречить ей. При наличии противоречия с нормой, содержащейся в нормативном правовом акте меньшей юридической силы, применению подлежит норма, содержащаяся в нормативном правовом акте большей юридической силы.

Так, иерархической межотраслевой взаимосвязью является связь административно-деликтных норм и норм Конституции Российской Федерации, поскольку КоАП РФ основывается на конституционных предписаниях (ч. 2 ст. 1.1 КоАП РФ).

Иерархическая внутриотраслевая взаимосвязь имеется между нормами КоАП РФ и законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Нормы административно-деликтных законов субъектов Российской Федерации имеют иной предмет регулирования (ст. 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ). Нормы в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, имеющих меньшую юридическую силу, не должны противоречить нормам КоАП РФ.

Характер субординационной взаимосвязи норм законодательства об административных правонарушениях заключается в неравенстве норм между собой, при котором одна норма занимает доминирующее положение, но взаимосвязанные нормы находятся в нормативных правовых актах одинаковой юридической силы.

Такая взаимосвязь наличествует между материальными и процессуальными нормами административно-деликтного законодательства, в ней материальные нормы имеют приоритет. Например, материальными административно-деликтными нормами в качестве одного из субъектов административной ответственности устанавливается юридическое лицо, процесс сбора доказательств для правильного и своевременного рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с его участи-

ем, требует соответствующих обеспечительных мер, поэтому в КоАП РФ предусмотрен порядок осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.9). Таким образом, материальные нормы детерминируют появление процессуальных норм, которые обеспечивают реализацию материальной части закона. Существует и обратная зависимость (как исключение из общего правила), когда процессуальные нормы требуют для обеспечения своего действия запретительного метода материальных норм⁹.

Субординационная связь имеется также между нормами Особенной части и доминирующими нормами Общих положений КоАП РФ (в их число входят организующие нормы, нормы-принципы, нормы-дефиниции, коллизионные нормы). Так, норма ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ, являясь установочной, определяет максимально возможные размеры административного штрафа в санкциях норм законодательства об административных правонарушениях, описывающих составы административных правонарушений. Также, например, условия и особенности административной ответственности юридических лиц, установленные в ст. 2.10 КоАП РФ, учитываются при применении всех норм, описывающих составы административных правонарушений, санкции которых указывают на юридическое лицо как на субъект ответственности за предусмотренные их диспозициями деяния.

Данные примеры иллюстрируют характер внутриотраслевых субординационных связей норм законодательства об административных правонарушениях. Следует отметить, что данный вид связей имеется не только между установочными нормами и нормами, описывающими составы административных правонарушений. Так, не все правовые нормы Особенной части КоАП РФ (как и нормы, описывающие составы административных правонарушений административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации) являются равнозначными в отношениях между собой.

⁹ Часть 1 ст. 20.25 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за совершение нарушения порядка исполнения постановления о наложении административного штрафа, регламентируемого статьей 32.2 КоАП РФ.

Противоправное деяние может содержать в себе несколько признаков, которые описываются разными административно-деликтными нормами, при такой связи норм одна из них выступает в качестве общей, а другая — специальной. Характер данной взаимосвязи выражается в разном объеме содержащейся в них правовой информации по поводу одного и того же противоправного деяния. Законодатель формулирует специальные нормы, если имеется необходимость ужесточить или смягчить ответственность за какое-либо правонарушение, предусмотренное общей нормой, при этом добавляя к исходной — общей норме какой-либо признак (или отчуждая его).

По общему правилу, приоритет при применении имеет специальная норма, но в КоАП РФ данное правило формально-юридически не закреплено, в связи с чем имеется риск появления ошибок в правоприменительной деятельности. Думается, что в структуру КоАП РФ по аналогии с Уголовным кодексом РФ целесообразно включить норму о приоритете специальной нормы над общей.

Координационная взаимосвязь норм законодательства об административных правонарушениях предполагает их равную юридическую силу и одинаковый характер предписаний (например, между двумя нормами-принципами, между нормами-дефинициями, которые являются равнозначными).

Административно-деликтные нормы могут совместно (например, в рамках правового субинститута) регулировать близкий круг отношений (при внутриотраслевой координационной взаимосвязи). Например, правовая регламентация временного запрета деятельности как меры обеспечения производства состоит из нескольких взаимосвязанных норм, содержащихся в ст. 27.16 (устанавливающей понятие и общий порядок применения данной меры), ст. 27.17 (о сроках временного запрета деятельности), ст. 28.3 КоАП РФ (в части, касающейся должностных лиц, которые уполномочены осуществлять временный запрет деятельности) и т.д.

Внеотраслевую координационную связь имеют нормы законодательства об административных правонарушениях с бланкетной диспозицией, которая отсылает к профильным норма-

тивным правовым актам, устанавливающим правила регулирования общественных отношений.

Кроме этого, использование различных понятий и юридических конструкций для целей законодательства об административных правонарушениях, которые содержатся в иных нормативных правовых актах, — одно из проявлений координационной взаимосвязи норм (например, понятие юридического лица имеется в Гражданском кодексе РФ, но данный термин применяется и в рамках законодательства об административных правонарушениях).

Координационная взаимосвязь существует между нормами административно-деликтного законодательства и уголовного закона как близких охранительных отраслей законодательства. В КоАП РФ множество норм, описывающих «смежные составы»: когда административное правонарушение отличается от преступления одним или несколькими признаками при совпадении остальных признаков. Неправильное изложение текста одной из таких норм или ошибочная трактовка может привести к конфликту между нормами и, как следствие этого, к ошибкам в правоприменительной деятельности.

Таким образом, уяснение видов и характера системных связей между нормами законодательства об административных правонарушениях позволяет установить, какими они должны быть в идеале, как они должны соотноситься между собой и с нормами других отраслей законодательства. В настоящее время связи административно-деликтных норм имеют некоторые дефекты, которые сказываются на правоприменительной практике и требуют своего решения.

2. Виды дефектов связей норм законодательства об административных правонарушениях и предложения по устранению некоторых из них

Дефекты взаимосвязи норм — это обусловленные содержанием, избыточностью или отсутствием необходимых взаимосвязанных норм, искажения (нарушения) характера их связей, порождающие системные недостатки законодательной и правоприменительной практики.

Дефекты обнаруживаются во всех видах связей норм, они порождают правовую неопределенность, необоснованное расширение усмотрения субъектов юрисдикции и ошибки в их деятельности. Объем и цель публикации не предполагают рассмотрения всей совокупности дефектов взаимосвязи административно-деликтных норм. Необходимо классифицировать дефекты, проиллюстрировать их примерами и предложить способы устранения.

Видится, что к такого рода дефектам можно отнести следующие:

1. Неоправданная конкуренция заключается в существовании нескольких норм, по-разному регулирующих одно общественное отношение при отсутствии необходимости их разного регулирования. То есть законодатель безосновательно выделяет какую-то часть (сторону или аспект) отношения и для его регулирования принимает норму, хотя эта часть отношения фактически урегулирована уже существующей нормой.

Так, статья 6.8 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов¹⁰. Статьей 6.9 КоАП РФ предусмотрена ответственность за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача. Представляется, что лицо не может реализовать противоправное действие в виде потребления, не осуществив предварительно приобретение наркотических средств или психотропных веществ. Если же приобретение было не для потребления, а для сбыта, то за данное деяние предусмотрена уголовная ответственность.

По какой статье привлекать потребителя наркотических средств или психотропных веществ, остается неопределенным (по совокупности правонарушений, предусмотренных

статьями 6.8 и 6.9 КоАП РФ, или только по ст. 6.9 КоАП РФ — за потребление). Фактически статья 6.8 поглощает статью 6.9 КоАП РФ, при этом санкции данных статей абсолютно идентичные. В связи с этим видится целесообразным нормы ст. 6.9 перенести в диспозицию нормы ст. 6.8 КоАП РФ в качестве альтернативных признаков объективной стороны состава правонарушения.

2. Коллизия является крайним проявлением неоправданной конкуренции, которая характеризуется прямым противоречием между нормами, регулирующими одно общественное отношение (например, две нормы, регулирующие одно общественное отношение, устанавливают существенно отличающиеся правила).

Так, в среде административистов достаточно долгое время ведутся дискуссии о наличии коллизий во взаимосвязи административно-деликтных норм с конституционно-правовыми основами законодательства об административных правонарушениях. Одной из таких коллизий является противоречие норм о законодательстве субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 1.1 и ст. 1.3.1 КоАП РФ) предписаниям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ (права и свободы человека могут быть ограничены только федеральным законом).

Сторонники конституционности наличия законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях ссылаются на необходимость системного толкования положений Конституции РФ о совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов в области административного и административно-процессуального законодательства (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ¹¹) и о правиле собственного правового регулирования субъектов Российской Федерации вне предмета ведения

¹⁰ «Незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные приобретение, хранение, перевозка без цели сбыта растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества».

¹¹ Следует отметить, что имеется противоречие между конституционными предписаниями: пункт «о» ст. 71 относит процессуальное законодательство к исключительному ведению Российской Федерации, а пункт «к» ч. 1 ст. 72 относит административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Федерации (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ). Видится, что такая аргументация недостаточно убедительна.

Содержание п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ подразумевает, что законодательство об административных правонарушениях отнесено к предмету совместного ведения¹², но к предмету совместного ведения отнесены и законы в сфере государственного управления¹³, нормы которых не коллидируют с конституционными предписаниями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Часть 1 ст. 1.1 и статья 1.3.1 КоАП РФ соответствуют ст. 72 Конституции РФ, но противоречат ч. 3 ст. 55 Конституции РФ о возможности ограничения прав и свобод только федеральными законами. В то же время согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, в ст. 18 Конституции РФ указывается, что именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов публичной власти.

Представляется, что при конкуренции норм гл. 2 (ст. 2, 18, 55) и гл. 3 (ст. 72, 76) Конституции РФ приоритетными следует признать первые. Такой вывод происходит в том числе из анализа ст. 135 Конституции РФ, которая устанавливает особый порядок пересмотра конституционных положений глав 1, 2 и 9 путем созыва Конституционного Собрания. Права и свободы человека и гражданина, таким образом, являются более значимыми. Потому конкуренция должна разрешаться в пользу ст. 55 Конституции РФ (а не ст. 72).

Региональное законотворчество в административно-деликтной сфере приводит к включению в структуру законодательства об административных правонарушениях норм, которые прямо нарушают целостность института административной ответственности. Так, пункт 1.1 ст. 16.6 КоАП г. Москвы и статья 16.6 КоАП

Московской области устанавливают порядок производства по делам об административных правонарушениях для некоторых категорий дел об административных правонарушениях, что прямо противоречит п. 4 ч. 1 ст. 1.3 и п. 2 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ, согласно которым Российская Федерация устанавливает порядок производства по делам об административных правонарушениях, а субъекты Российской Федерации его организуют¹⁴.

Перечисленное свидетельствует как минимум о правомерности критической оценки возможности регионов иметь свои административно-деликтные законы, прежде всего потому, что это нарушает конституционные положения об основаниях и о формах ограничения прав. Разрешение же внешнеотраслевой коллизии между ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и нормами ч. 1 ст. 1.1, ст. 1.3.1 КоАП РФ видится в регулировании административно-деликтной сферы правоотношений только на федеральном уровне.

Коллизии норм административно-деликтного законодательства имеются и во внутриотраслевой субординационной взаимосвязи норм некоторых субинститутов административной ответственности. Многие нормы Особенной части КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность для должностных лиц, выходят за рамки предписанного установочными нормами ст. 2.4 КоАП РФ (обладающими приоритетом в их взаимосвязи). Так, статья 2.4 КоАП РФ связывает наступление административной ответственности должностных лиц с неисполнением ими своих должностных обязанностей, хотя некоторые нормы Особенной части КоАП РФ описывают составы административных правонарушений, ответственность за которые наступает не за невыполнение обязанностей (и не за их ненадлежащее выполнение), а, например, за совершение запрещенных

¹² Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. проф. В. Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М. : Норма: Инфра-М, 2013. С. 648–649.

¹³ Закон Брянской области от 16.06.2005 № 46-3 «О государственной гражданской службе Брянской области» // Брянская неделя. № 31. 23.06.2005.

¹⁴ Никулин М. И., Рерих Л. А. Проблемы правовой регламентации порядка привлечения к административной ответственности за нарушение режима повышенной готовности в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 32–35.

законом деяний (ч. 1 ст. 14.31.2 — манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности)). Следует расширить перечень оснований, в связи с которыми наступает административная ответственность должностных лиц, изменив редакцию ст. 2.4 КоАП РФ.

3. Дублирование — избыточное регулирование одного общественного отношения несколькими правовыми предписаниями (например, несколько норм устанавливают правовое регулирование определенного общественного отношения, хотя для его регулирования хватило бы и одной из норм).

Дублирование норм прослеживается при анализе Особенной части КоАП РФ, которая состоит из норм, описывающих составы административных правонарушений. Яркий пример — статья 19.5 КоАП РФ, состоящая из нескольких десятков частей, большинство которых описывают составы, отличающиеся друг от друга только указанием на разные контрольно-надзорные органы¹⁵.

Кроме этого, дублирование норм можно обнаружить в ч. 1.1 ст. 28.1 КоАП РФ, которая повторяет содержание п. 3 ч. 1 данной статьи, но применительно к нормам об административной ответственности в сфере банкротства и управленческой деятельности дисквалифицированного лица. Очевидным видится, что часть 1.1 ст. 28.1 КоАП РФ не привносит никакой содержательной новизны и необходимость ее наличия в законе вызывает сомнение, поэтому целесообразным представляется ее исключение из КоАП РФ. Данными примерами дублирование норм в административно-деликтном законодательстве, к сожалению, не ограничивается.

4. Пробел во взаимосвязи норм — нарушение связи, характеризующееся отсутствием правовых предписаний, необходимых для законченного регулирования участка общественных отношений (например, одна норма содержит предписание, которое реализуемо посредством другой (других) нормы, но последняя не предусматривает возможности такой реализации).

Представляется, что правовой пробел как вид дефекта взаимосвязи норм имеется в регламентации правового статуса лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 25.1 КоАП РФ). В КоАП РФ отсутствует понятие данного участника производства по делу об административном правонарушении, такая ситуация создает правовую неопределенность в установлении момента производства, с которого лицо наделяется данным статусом, а также соотношения данного участника с «лицом, привлекаемым к административной ответственности» (ч. 2 ст. 25.12 КоАП РФ), и приводит к некоторым другим проблемам.

Наличие дефиниции лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, позволит определить, с какого момента лицо приобретает процессуальные права, предусмотренные статьей 25.1 КоАП РФ. Это поспособствует устранению возможности недопуска к такому лицу защитника, который может быть необходим и до момента возбуждения дела об административном правонарушении.

Представляется необходимым нормативно определить понятие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В определении должен быть отражен момент обретения лицом данного процессуального статуса. Таковым следует считать совершение с его участием любых процессуальных действий (получение объяснений, составление протокола об административном правонарушении, ознакомление с материалами, которые могут быть поводом к возбуждению дела и т.д.), которые осуществляются для решения вопроса о привлечении данного лица к административной ответственности.

Заключение

В настоящей публикации в концентрированном виде отражены основные результаты тео-

¹⁵ Зырянов С. М. Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 106.

ретических исследований взаимосвязей норм законодательства об административных правонарушениях, осуществлена их классификация и раскрыт характер каждого вида связей. В рамках статьи не представляется возможным и целесообразным рассмотрение всех многочисленных дефектов взаимосвязей норм законодательства об административных правонарушениях. При этом определение их видов: коллизии, неоправданной конкуренции, дублирования норм, пробелов, а также путей их устранения видится необходимым для глубокого анализа состояния системных взаимосвязей норм и поиска путей их оптимизации.

Исследования в данной области не потеряют своей актуальности и после принятия нового кодекса (кодексов) об административных

правонарушениях, так как принятие нового законодательства или внесение изменений в существующее с учетом исследованных взаимосвязей является условием сохранения его целостности и устойчивости. Законодательство об административных правонарушениях всегда будет подвергаться изменениям, даже в случае принятия нового кодекса (кодексов), потому что оно взаимосвязано с другими нормативными правовыми актами в рамках российской системы права, которые не могут оставаться в статическом состоянии при динамично меняющихся общественных отношениях. Однако такие изменения (дополнения) не должны нарушать (деформировать) объективно обусловленные взаимосвязи составляющих его норм.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авдейко А. Г., Газизов Д. А. Реформирование законодательства об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. — 2019. — № 4. — С. 454–457.
2. Алексеев С. С. Структура советского права. — М. : Юрид. лит., 1975. — 264 с.
3. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности : монография / Российская акад. правосудия. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Норма, 2009. — 304 с.
4. Гончаров Д. Ю. Межотраслевые взаимосвязи в законодательстве о противодействии преступности : монография. — М. : Юрлитинформ, 2014. — 318 с.
5. Зырянов С. М. Перспективы развития законодательства об административных правонарушениях // Административная деятельность правоохранительных органов РФ и зарубежных стран : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Рязань, 20 апреля 2017 г. / под общ. ред. Л. В. Павловой. — Рязань : Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2017. — С. 24–27.
6. Зырянов С. М. Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. — 2020. — № 8. — С. 105–126.
7. Кисин В. Р., Хадисов Г. Х. Коллизии субинститута административной ответственности собственников транспортных средств // Вестник Московского университета МВД России. — 2020. — № 6. — С. 247–252.
8. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. проф. В. Д. Зорькина — 3-е изд., пересмотр. — М. : Норма: Инфра-М, 2013. — 1040 с.
9. Никулин М. И., Рерих Л. А. Проблемы правовой регламентации порядка привлечения к административной ответственности за нарушение режима повышенной готовности в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Административное право и процесс. — 2020. — № 12. — С. 32–35.
10. Новая философская энциклопедия : в 4 т. Т. 3. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Мысль, 2010. — 692 с.
11. Попугаев Ю. И. Сущность и классификация коллизии (конкуренции) административно-деликтных норм // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права :

- сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича, Санкт-Петербург, 24 марта 2017 года : в 3 ч. — СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2017. — С. 21–25.
12. Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году : информационно-аналитический обзор. — М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021. — 76 с.
 13. Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2014. — № 9. — С. 9–22.
 14. Старостин С. А. О концептуальных основах законодательства об административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 2. — С. 18–25.
 15. Сырых В. М. Материалистическая теория права : Избранное. — М. : РАП, 2011. — 1259 с.
 16. Черданцев А. Ф. Основные проблемы теории толкования советского права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Свердловск, 1972. — 35 с.

Материал поступил в редакцию 8 января 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avdeyko A. G., Gazizov D. A. Reformirovanie zakonodatelstva ob administrativnykh pravonarusheniyaх // Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie. — 2019. — № 4. — S. 454–457.
2. Alekseev S. S. Struktura sovetskogo prava. — М.: Yurid. lit., 1975. — 264 s.
3. Vitruk N. V. Obshchaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti: monografiya / Rossiyskaya akad. pravosudiya. — 2-e izd., ispr. i dop. — М.: Norma, 2009. — 304 s.
4. Goncharov D. Yu. Mezhotraslevye vzaimosvyazi v zakonodatelstve o protivodeystvii prestupnosti: monografiya. — М.: Yurlitinform, 2014. — 318 s.
5. Zyryanov S. M. Perspektivy razvitiya zakonodatelstva ob administrativnykh pravonarusheniyaх // Administrativnaya deyatel'nost pravookhranitel'nykh organov RF i zarubezhnykh stran: sbornik materialov Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Ryazan, 20 aprelya 2017 g. / pod obshch. red. L. V. Pavlovoy. — Ryazan: Akademiya prava i upravleniya Federalnoy sluzhby ispolneniya nakazaniy, 2017. — S. 24–27.
6. Zyryanov S. M. Problemy konstruirovaniya sostavov administrativnykh pravonarusheniy v statyakh Osobennoy chasti KoAP RF // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2020. — № 8. — S. 105–126.
7. Kisin V. R., Khadisov G. Kh. Kollizii subinstituta administrativnoy otvetstvennosti sobstvennikov transportnykh sredstv // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. — 2020. — № 6. — S. 247–252.
8. Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii / pod red. prof. V. D. Zorkina — 3-e izd., peresmotr. — М.: Norma: Infra-M, 2013. — 1040 s.
9. Nikulin M. I., Rerikh L. A. Problemy pravovoy reglamentatsii poryadka privilecheniya k administrativnoy otvetstvennosti za narushenie rezhima povyshennoy gotovnosti v usloviyakh pandemii novoy koronavirusnoy infektsii (COVID-19) // Administrativnoe pravo i protsess. — 2020. — № 12. — S. 32–35.
10. Novaya filosofskaya entsiklopediya: v 4 t. T. 3. — 2-e izd., ispr. i dop. — М.: Mysl, 2010. — 692 s.
11. Popugaev Yu. I. Sushchnost i klassifikatsiya kollizii (konkurentsii) administrativno-deliktnykh norm // Aktualnye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava: sbornik statey po materialam ezhegodnoy vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashchennoy 70-letiyu doktora yuridicheskikh nauk, professora, zasluzhennogo deyatelya nauki Rossiyskoy Federatsii, zasluzhennogo yurista

- Rossiyskoy Federatsii Avrutina Yuriya Efremovicha, Sankt-Peterburg, 24 marta 2017 goda: v 3 ch. — SPb.: Sankt-Peterburgskiy universitet MVD RF, 2017. — S. 21–25.
12. Pravoprimeritel'naya deyatelnost v oblasti bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v 2020 godu: informatsionno-analiticheskiy obzor. — M.: FKU «NTs BDD MVD Rossii», 2021. — 76 s.
 13. Salishcheva N. G. Problemy pravovogo regulirovaniya instituta administrativnoy otvetstvennosti v Rossiyskoy Federatsii // Administrativnoe pravo i protsess. — 2014. — № 9. — S. 9–22.
 14. Starostin S. A. O kontseptualnykh osnovakh zakonodatelstva ob administrativnoy otvetstvennosti // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA). — 2014. — № 2. — S. 18–25.
 15. Syrykh V. M. Materialisticheskaya teoriya prava: Izbrannoe. — M.: RAP, 2011. — 1259 s.
 16. Cherdantsev A. F. Osnovnye problemy teorii tolkovaniya sovetskogo prava: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. — Sverdlovsk, 1972. — 35 s.