

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра Теории и истории государства и права  
Направление подготовки 40.04.01 – Юриспруденция  
Магистерская программа «Теория и история государства и права, история  
правовых учений»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И.о. зав. кафедрой

 Е. Ю. Титлина

« 07 » июня 2024 г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему: Этапы кодификации законодательства об административных право-  
нарушениях в России: историко-правовой аспект

Исполнитель  
студент группы 221ом1

 06.06.2024  
(подпись, дата)

А. Р. Мурадова

Руководитель  
доцент, канд. юрид. наук

 06.06.24  
(подпись, дата)

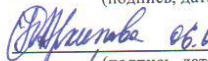
О. В. Скоробогатова

Руководитель научного  
содержания программы  
магистратуры  
д-р филос. наук, проф.

 06.06.2024  
(подпись, дата)


И. Ю. Куляскина

Нормоконтроль

 06.06.2024  
(подпись, дата)

Н. С. Архипова

Рецензент

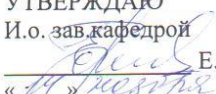
 07.06.24  
(подпись, дата)

Т. В. Губанова

Благовещенск, 2024 г.

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра Теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ  
И.о. зав. кафедрой  
 Е. Ю. Титлина  
«14» ноября 2022 г.

**ЗАДАНИЕ**

К выпускной квалификационной работе студентки Мурадовой А.Р.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Этапы кодификации законодательства об административных правонарушениях в России: историко-правовой аспект (утверждена приказом от 03.05.2024 года № 1140-уч).
  2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 03.05.2024 г.
  3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: КоАП РФ, КоАП РСФСР, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» и др. специальная литература.
  4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): 1. Становление и инкорпорация законодательства об административных правонарушениях в дореволюционной России; 2. Формирование, развитие и реградация кодификации законодательства об административных правонарушениях в советской и постсоветской России; 3. Кодификация законодательства об административных правонарушениях в Российской Федерации.
  5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет.
  6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет.
  7. Дата выдачи задания: 14.11.2022 г.
- Руководитель выпускной квалификационной работы: Скоробогатова О.В., доцент, канд. юрид. наук
- Задание принял к исполнению: 14.11.2022 г.



## РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 71 с., 80 источников.

### КОДИФИКАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, КОДЕКС ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

В работе рассмотрена и проанализирована история становления, развития и кодификация отечественного законодательства об административных правонарушениях с начала XVIII века по настоящее время. Далее выявлены этапы кодификации законодательства об административных правонарушениях, их характерные черты.

Цель магистерского исследования заключается в выявлении этапов кодификации законодательства об административных правонарушениях в истории России.

Объектом настоящей диссертации выступает кодификация законодательства об административных правонарушениях, предметом – российское законодательство об административных правонарушениях.

По результатам проведенного исследования выявлено пять этапов кодификации законодательства об административных правонарушениях в России, предпосылки шестого этапа.

Область практического применения – научно-исследовательская работа.

## СОДЕРЖАНИЕ

|   |    |
|---|----|
| Введение  | 5  |
| 1 Становление и инкорпорация законодательства об административных правонарушениях в дореволюционной России                                  | 11 |
| 2 Формирование, развитие, деградация кодификации законодательства об административных правонарушениях в советской и постсоветской России    | 25 |
| 2.1 Становление и консолидация советского законодательства об административных правонарушениях  | 25 |
| 2.2 Принятие и действие Кодекса Российской Советской Федеративной Социалистической Республики об административных правонарушениях 1984 года | 34 |
| 2.3 Декодификация российского законодательства об административных правонарушениях  | 38 |
| 3 Кодификация законодательства об административных правонарушениях в Российской Федерации   | 42 |
| 3.1 Принятие и действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 года  | 42 |
| 3.2 Предпосылки шестого этапа кодификации законодательства об административных правонарушениях в Российской Федерации                       | 49 |
| Заключение  | 59 |
| Библиографический список  | 62 |

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет;

ВЦСПС – Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов;

КоАП – Кодекс об административных правонарушениях (РФ, РСФСР);

Проект КоАП РФ – проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

Проект ПКоАП РФ – проект Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика;

РФ – Российская Федерация;

СНК, Совнарком – Совет народных комиссаров (СССР и РСФСР);

ЦК ВКП(б) – Центральный комитет Всесоюзной коммунистической партии большевиков.

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность настоящего магистерского исследования состоит в том, что в настоящее время ведется активная работа над реформированием законодательства об административных правонарушениях. Несмотря на многовековую историю законодательства об административных правонарушениях, в правоприменительной практике периодически выявляются новые проблемы, связанные с противоречивостью, бессистемностью и сложностью толкования действующих норм и положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кодификация законодательства, как форма систематизации законодательства, которая заключается в качественной переработке действующих юридических норм, устранении несогласованностей и противоречий правового регулирования, заполнении пробелов и в отмене устаревших норм, является необходимым инструментом для упорядочения законодательства, особенно законодательства об административных правонарушениях, что, в первую очередь связано с массивностью законодательства.

Проблема кодификации законодательства об административных правонарушениях обозначена как острая не только в научном сообществе, но и на уровне государства.

Так, 21 марта 2019 года в ходе заседания Правительства Российской Федерации Председателем Правительства Российской Федерации Медведевым Д. А. дано поручение Министерству юстиции Российской Федерации подготовить Концепцию нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, на основе которой были подготовлены законопроекты КоАП РФ и Процессуального КоАП РФ, которые, к сожалению, не оправдали ожиданий.

Для понимания концептуальных проблем действующего Кодекса, а также задания необходимого вектора для будущих реформ, представляется необ-

ходимым проследить историю формирования и кодификации законодательства об административных правонарушениях, разделить на этапы, и провести их анализ.

Вместе с тем, в науке исторические этапы кодификации отечественного законодательства об административных правонарушениях выделены не были, в связи с чем цель магистерского исследования заключается в выявлении этапов кодификации законодательства об административных правонарушениях в истории России, обоснование периодизации на основе специфики каждого из этапов, их комплексный анализ. Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- рассмотреть и проанализировать процесс становления и инкорпорации законодательства об административных правонарушениях в дореволюционной России, выявить временные рамки этапа кодификации законодательства и его основные черты;

- исследовать процесс кодификации законодательства об административных правонарушениях в советской и постсоветской России, выявить временные рамки этапов кодификации законодательства и их основные черты;

- изучить и дать оценку процессу кодификации законодательства об административных правонарушениях в Российской Федерации, выявить временные рамки этапа кодификации законодательства и его основные черты.

Объектом настоящей исследования выступает кодификация законодательства об административных правонарушениях, предметом исследования – российское законодательство об административных правонарушениях.

Мы полагаем, что степень изученности проблемы в науке является недостаточной. В научной и учебной литературе представлено множество исследований, касающихся истории и развития института административной ответственности, а также законодательства об административных правонарушениях, в том числе с выделением исторических периодов и сравнением качественного и количественного содержания систематизированных актов об административных правонарушениях, когда-либо принятых в России.

Данные исследования представлены в трудах Кононова К. А., Морозовой Н. А., Чмутов, В. Г., Кирина А. В., Щепалова С. В., Шишкиной О. Е., Ващук А. С., Крушановой Л. А., Зырянова С. М., Изюмовой Е. С., Пановой И. В., Шевцова А. В. и других.

Так, исследование Морозовой Н. А., судьей Третьего арбитражного апелляционного суда, посвящено истории института административной ответственности и законодательства об административных правонарушениях. В рамках своей работы Морозовой Н. А. изучена история института административной ответственности с начала XVIII века до настоящего времени, и выделено восемь этапов его развития, их характерные черты. Однако акцент при исследовании на процесс кодификации законодательства сделан не был.

Кирина А. В., доктор юридических наук, в первой части своего учебника в трех главах рассматривает историю зарождения и формирования административно-деликтного права и законодательства со второй половины XIX века по конец XX, анализирует развитие института административной ответственности, начиная с его «рождения» из уголовного права, заканчивая утратой действия КоАП РСФСР. При этом, какие-либо периоды не выявляет.

Однако в научной статье «Этапы развития института административной ответственности в СССР» Кирина А. В. рассматривает уже историю развития института административной ответственности, выявляет временные рамки этапов развития административно-деликтного института советской России, особый акцент на кодификации законодательства об административных правонарушениях не делает.

Щепалов С. В., судья Верховного Суда Республики Карелия, кандидат юридических наук, доцент, сосредоточил свое исследование только на зарождении судопроизводства по делам об административных правонарушениях, в котором делает вывод о том, что дореволюционный институт суда земского начальника по жалобам на административные взыскания сельских органов оказался «тупиковой ветвью» эволюции права, но все же должен быть оценен по достоинству и зафиксирован в истории как первый в истории России су-



дебный порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Шишкиной О. Е., доцент, кандидат юридических наук, в одной работе сделан акцент на трансформации института административной ответственности в годы перестройки и первое постсоветское десятилетие, в другой же рассмотрен вопрос об истории возникновения и социальных основаниях законодательства об административных правонарушениях с 1835 года по 1892 год. В обеих работах проведен анализ исторических правовых актов, содержащих нормы об административных правонарушениях, и развитие законодательства.

Кононов К. А. в своем исследовании «Развитие законодательства об административной ответственности в России» рассматривает период с начала 1990-х годов по 2012 год, отмечает недостатки действующего Кодекса, заложенные еще в первой его редакции.

Некоторые авторы, такие как Князев С. Д., Панкова О. В., Евсикова Е.В., Севрюгин В. Е., Рогачева О. С., Шергин А. П., Овчарова Е. В., Кисин В. Р., Кононов П. И., Попугаев Ю. А., Рукавишников И. В., Тарибо Е. В. и другие в своих исследованиях сосредоточены на сравнении действующего КоАП РФ с имеющимися законопроектами, рассматривают их достоинства и недостатки, в том числе с точки зрения качества систематизации и упорядоченности содержащихся в них норм, а также предлагают пути усовершенствования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Например, Кисин В. Р. кандидат юридических наук, доцент, в своей работе рассматривает Концепцию нового КоАП РФ на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, устранения коллизий и пробелов, имеющихся в действующем Кодексе.

Основными нормативными правовыми актами, исследуемыми в настоящей работе, являются: Устав благочиния 1782 года; Указ Екатерины II от 3 апреля 1781 года «О суде и наказаниях за воровство разных родов и о заведении рабочих домов во всех губерниях»; Правила производства дел о проступках 1889 года; Судебный сельский устав для государственных крестьян 1839 года;

Сельский полицейский устав 1839 года; Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года; Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 года; Административный устав о наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной 1899 года; Декрет ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 30 марта 1931 года «Об утверждении Положения об издании местными исполкомами и Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»; Постановление Совета Министров СССР от 3 июня 1963 года № 612 «О признании утратившими силу и об изменении решений Правительства СССР в связи с ограничением применения штрафов, налагаемых в административном порядке»; Указ от 19 февраля 1981 года «Об утверждении Основ Законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях»; Кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики об административных правонарушениях 1984 года; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 года; проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ID проекта 102447; проект Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ID проекта 102945.

Теоретико-методологические основы диссертационного исследования: философские методы (диалектика, герменевтика); общенаучные методы: методы эмпирического исследования (описание, сравнение, систематизация), методы теоритического исследования (анализ, синтез, классификация, дедукция, индукция); специально-научные методы (исторический анализ, сравнительно-правовой анализ, системный метод).

Таким образом, настоящее магистерское исследование является актуальным и значимым для выявления причин пробелов и коллизий и других несовершенств Кодекса законодательства об административных правонарушениях, его результаты могут способствовать выработке концептуальных подхо-

дов при разработке проектов КоАП РФ и Процессуального КоАП РФ.

Кроме того, практическая значимость темы раскрывается через апробацию автором исследования:

Опубликование статьи «Становление законодательства об административных правонарушениях» в сборнике материалов XI заочной научно-практической конференции с международным участием «Правовая система России: история, современность, тенденции развития»;

Выступление на студенческой научно-практической конференции 18 апреля 2024 года с докладом «Судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, регламентированный действующим КоАП РФ и проектом ПКоАП РФ»;

Выступление на научно-практической конференции «Молодежь XXI века: шаг в будущее» 22 мая 2024 года, опубликование в одноименном сборнике статьи «Сравнительный анализ порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренного действующим КоАП РФ и проектом ПКоАП РФ».

# 1 СТАНОВЛЕНИЕ И ИНКОРПОРАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В РОССИИ

Законодательство об административных правонарушениях представляет собой объемную отрасль российского законодательства, которая устанавливает составы административных правонарушений и порядок привлечения к административной ответственности за их нарушение.

По нашему мнению, первым этапом кодификации законодательства об административных правонарушениях в истории России следует выделить тот период истории России, в которой сформировалось законодательство об административных правонарушениях.

Прежде всего, следует отметить, что под законодательством об административных правонарушениях в настоящей работе понимается массив нормативных правовых актов, содержащих составы административных правонарушений и нормы права, регулирующие порядок привлечения к административной ответственности.

В научной литературе исследователи высказывают различные позиции относительно периода формирования в России законодательства об административных правонарушениях, его связывают с принятием различных нормативных актов, начиная от Устава благочиния 1782 года до первых декретов Советской власти.

Вопреки высказываниям некоторых исследователей, по нашему мнению, само по себе выделение «малозначительных преступлений» нельзя отождествлять со становлением законодательства об административных правонарушениях, поскольку закрепление составов правонарушений, которых законодатель посчитал менее тяжкими, не свидетельствует о появлении новой отрасли права.

Хотя понимание сущности «маловажных проступков» и соответствующих им мер «менее строгой» ответственности, определение возможностей та-

кой ответственности как инструмента борьбы с правонарушениями, действительно является первым шагом к выделению административной ответственности в законодательстве государства, но не приводит к этому наверняка.

Разграничение преступлений на группы в зависимости от степени общественной опасности соответствовало историческому опыту множества государств. Однако не все государства пошли по пути выделения института административной ответственности, как Россия. В некоторых зарубежных государствах, таких как Швейцария, Германия, в настоящее время правонарушения делятся на два вида: преступления и проступки. При этом, они все являются уголовно-наказуемыми деяниями, наказания на совершение которых назначаются в соответствии со степенью их общественной опасности.

Из вышеизложенного следует вывод, что формирование законодательства об административных правонарушениях должно сопровождаться не только закреплением составов правонарушений, обособленных от составов преступлений как менее общественно-опасных правонарушений, но и особого процессуального порядка привлечения к юридической ответственности за совершение данных правонарушений.

Нормы права, которые можно охарактеризовать как нормы об административной ответственности, можно обнаружить в дореволюционной России.

В период со второй половины XVI века – до XVII века в государстве утверждаются правовые акты, которые устанавливали наряду с обычными для того времени уголовными наказаниями, такими как торговая казнь, взыскания имущественного характера, в частности за незаконную продажу лошадей и производство алкоголя, неосвоение земель, предоставленных для сельскохозяйственного использования, и другие, которые можно охарактеризовать как административные правонарушения.

В период правления Петра I в первой четверти XVIII века в Российской империи началось формирование новой системы государственных органов административно-деликтного законодательства, в частности, были утвержде-

ны нормативные правовые акты о Генерал-Прокуроре, о Сенате, о государственных коллегиях, на которые были возложены обязанности государственного управления в отдельных сферах государства и общества, о полиции и о государственной службе. Созданная в данный период система административных органов и должностных стала предпосылкой для появления нового вида юридической ответственности, и, как следствие, законодательства об административных правонарушениях, исполнение которого указанные органы, уполномочены обеспечивать.

Кроме того, Петром I были за время правления были приняты указы, которые предусматривали юридическую ответственность государственных служащих в виде штрафов за нарушение установленных правил функционирования государственного аппарата, неисполнение законов и указов императора.

Так, 24 января 1722 года Петром I был утвержден закон о порядке государственной службы в Российской империи – «Табель о рангах», который в момент издания состоял из собственно Табели (таблицы) чинов и восемнадцати «Пунктов» (статей), пояснявших Табель и устанавливавших штрафы за ее нарушение. Например, в Пунктах за требование почестей и лести выше чина при публичных торжествах, и официальных собраниях предусматривался штраф, равный двухмесячному жалованью нарушителя. 1/3 взыскания поступала в пользу доносителя, остальное – на содержание госпиталей. Однако, со временем необходимость в «Пунктах» отпала и в Свод законов Российской Империи они включены не были.

9 апреля 1699 года Петр I издал Указ «О наблюдении чистоты в Москве и о наказании за выбрасывание сору и всякого помету на улицы и переулки», в соответствии с которым всем жителям полагалось вывозить мусор за город и закапывать в землю. За неубранный мусор секли розгами и подвергали штрафу. При этом размер штрафа был по тем временам внушительным – десять рублей. В случае, если нарушителя ловили за повторным выбросом мусора на

улицах, размер назначенного ему штрафа увеличивался.<sup>1</sup>

Мартынова Я. Н., исследуя развитие административной ответственности в сфере защиты прав потребителей, пришла к выводу о том, что зарождение данного вида ответственности можно обнаружить во времена правления Петра I, когда им были изданы указы о торговле пищевыми товарами на рынках столицы к наказаниям физического характера (битье кнутом, вырывание ноздрей, каторга и др.) были добавлены менее строгие виды наказаний, такие как изъятие и/или уничтожение продукции, кратное взыскание стоимости товаров.

Соколов А. Ю. в своей работе указал, что разделение уголовных и административных деяний впервые произошло с изданием Указом Екатерины II от 3 апреля 1781 года «О суде и наказаниях за воровство разных родов и о заведении рабочих домов во всех губерниях», а также Уставом благочиния или полицейским, которыми более мелкие проступки, в число которых входит мошенничество и кража, передвижение без паспорта, собирание милостыни и т.п. отграничивались от других, более общественно-опасных деяний. За совершение этих правонарушений должностными лицами полиции накладывались штрафы, которые Соколов А. Ю. определяет как административные.

И действительно, Устав благочиния является первым актом, отделившим институт административной ответственности от уголовной. В главах «М» и «Н» Устава вместе с уголовной ответственностью за преступления устанавливалась юридическая ответственность, налагаемая должностными лицами полиции за проступки, объектами посягательства которых были, в основном, правопорядок в общественных местах и благоустройство (пьянство, брань, азартные игры и т.д.). Проступки по Уставу наказывались наложением штрафа, ареста, содержания в исправительном, смирительном и рабочем домах.<sup>2</sup>

За совершение преступлений же в данный период времени виновные привлекались к уголовной ответственности судов.

---

<sup>1</sup> Указ «О наблюдении чистоты в Москве и о наказании за выбрасывание сору и всякого помету на улицы и переулки» от 09.04.1699 г. // Полное собрание законов Российской империи. 1699. Т. 3. № 1684. С. 613.

<sup>2</sup> Устав благочиния или Полицейской. СПб. : Тип. Акад. наук, 1782. С.77.

Таким образом, закрепленные в данном Уставе составы проступков действительно можно охарактеризовать как составы административных правонарушений (в современном их понимании), поскольку за их совершение также был предусмотрен особый порядок привлечения к ответственности.

Сизиков М. И. считает, что разграничение преступления и проступка, в Уставе благочиния произведено не только в соответствии с видом деяний, но и по стадиям правонарушения, а также по характеру и размеру причиненного ущерба.<sup>3</sup>

С принятием Устава благочиния действительно сделан шаг вперед к становлению законодательства об административных правонарушениях, хотя и не в полной мере, поскольку нормы Устава все еще были уголовно-правовыми, проступки рассматривались лишь как менее опасные преступления.

Позднее делаются попытки законотворчества, целью которой являлось разделение юрисдикций судов и должностных лиц полиции, а также нормативное разделение «проступков», появившихся еще в эпоху Петра I и преступлений.

Среди таких можно указать проект Сперанского М. М. «О суде полицейском», предложение Кочубея В. П. об учреждении мировых судей, рескрипт Императора 1811 года, предложение министра внутренних дел Блудова Д. Н. о создании полицейских судов в 1834 году. Однако результата указанные попытки не принесли.

Со второй четверти XIX века в Российской империи начинается период издания множества нормативных правовых актов, которые регламентировали правила поведения в области торговли, благоустройства городов, здравоохранения, общественного порядка и, соответственно, устанавливали санкции и порядок привлечения к ответственности за нарушение указанных норм.

Сводом учреждений и уставов врачебных по гражданской части, кото-

---

<sup>3</sup> Российское законодательство X-XX веков: тексты и коммент. / под общ. ред. О. И. Чистякова. М. : Юрид. лит., 1987. Т. 5. С. 155.



рый позднее вошел в Свод законов Российской империи 1832 года как Устав врачебный, в частности, предусмотрено наложение штрафа за невыполнение обязанности практикующего врача явиться по приглашению больного для оказания ему помощи, невыполнение обязанности повивальной бабкой явиться к роженице и не покидать ее до окончания родов, в первый раз – в размере 10 рублей, во второй – до 50 рублей в третий – до 100 рублей. Если врач при этом осознавал опасность для больного, матери или новорожденного, то, помимо штрафа, ему назначалось наказание в виде ареста от 7 суток до 3 месяцев.<sup>4</sup>

Строительный устав 1832 года содержал отсылочные нормы к Уложению о наказаниях, так и предусматривал конкретные составы и меры наказания. Статьей 65 Строительного устава, например, предусмотрено, что за постройку или наружную перестройку здания без надлежащего дозволения, когда оно установлено законом, виновные подвергаются денежному взысканию не свыше 50 рублей. Статьей 863 установлено, что если кто-либо построит, признанные по законам вредными для чистоты воздуха или воды, фабрику, мануфактуру или завод в городе или за городом, выше по течению реки или против потока, то эти заведения уничтожаются за счет виновного, а он подвергается аресту на срок от 7-и дней до 3-х месяцев, либо денежному взысканию не свыше 300 рублей.<sup>5</sup>

Устав о предупреждении и пресечении преступлений, который затем также вошел в Свод законов Российской империи, устанавливал ряд наказаний в виде штрафа, ареста, содержания в смирительном и рабочем домах за совершение правонарушений, таких как непотребство, попрошайничество, развратное поведение, незаконные собрания др.<sup>6</sup>

В состав Свода законов Российской Империи 1832 года также вошли: Устав о паспортах и беглых, который устанавливал наказание в виде наложе-

---

<sup>4</sup> Строительный устав // Свод законов Российской империи. СПб. : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1857. Т. XII. Ч. 1. С. 378.

<sup>5</sup> Свод законов Российской империи. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. СПб., 1832. Т. XII.

<sup>6</sup> Устав о предупреждении и пресечении преступлений // Свод законов Российской империи. СПб. : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1857. Т. XIV. Ч. 3. С. 108.

ния штрафа за нарушение паспортных правил; Устав пожарный, который предусматривал наказание в виде штрафа за несоблюдение предосторожностей от пожара; Уставы кредитных учреждений, Торговые уставы, постановления о фабричной, заводской и ремесленной промышленности, в разделе которых предусматривалась ответственность в виде наложения штрафа за нарушение законодательства о мануфактурах, фабриках и заводах и др.<sup>7</sup>

Статья 1 Свода законов уголовных содержала классификацию преступлений, заключающуюся в разделении преступлений на уголовные, маловажные и проступки, однако по какому основанию те или иные правонарушения относились к уголовным, маловажным, либо проступкам, в Своде закреплено не было.<sup>8</sup>

Сельский полицейский устав для государственных крестьян 1839 года, вошедший в Устав о благоустройстве в казенных селениях 1857 года, содержал две части: о судопроизводстве по спорам и тяжбам государственных крестьян; о проступках государственных крестьян, о наказаниях за оные и о порядке судопроизводства.<sup>9</sup>

В Сельском полицейском уставе были перечислены проступки против правительственного и общественного порядка, против церковного благочиния, против законов о личной безопасности, против законов о праве на имущества, а также проступки, заключающие в себе соблазн и дурное поведение (например, по воскресеньям и торжественным дням запрещалось до окончания литургии начинать пляски, музыку и песни, как на улицах, так и в домах, запрещалось пьянство и покупка вина в долг). За совершение закрепленных в Уставе проступков накладывались следующие меры ответственности: штраф, заключение под стражу, употребление в работу, розги и удаление из общества.

---

<sup>7</sup> Мурадова, А. Р. Становление законодательства об административных правонарушениях в России // Правовая система России: история, современность, тенденции развития: сборник материалов XI заочной научно-практической конференции с международным участием. Благовещенск : АмГУ. 2024. С. 137.

<sup>8</sup> Щепалов, С. В. О зарождении отечественного судопроизводства по делам об административных правонарушениях // 25 лет на службе Отечеству : сборник научных трудов, посвященный деятельности научных школ Санкт-Петербургского университета МВД России и приуроченной к 25-летию со дня его образования. 2023. С. 71.

<sup>9</sup> Сельский Полицейский Устав для государственных крестьян от 23 марта 1839 г. // Полное собрание законов Российской империи, 1839 г. Собр. 2. Т. XIV. № 12165.

Производство по проступкам происходило в сельской и волостных расправах и в общих полицейских и судебных местах.

По Положению о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости 1861 года волостные суды и старшины и сельские старосты при определении меры наказаний за маловажные проступки применяются к правилам Устава 1839 года. С изданием Правил производства дел о проступках 1889 года (являвшихся частью Волостного судебного устава) применение Устава 1839 года ограничено.<sup>10</sup>

Судебный сельский устав для государственных крестьян был принят в то же время, что и сельский полицейский устав в 1839 году. Статьей 361 Судебного сельского устава для государственных крестьян проступки как деяния, запрещенные законом под страхом легкого наказания или полицейского исправления, отграничивались от преступлений, за совершение которых накладывалось уголовные наказания. Кроме того, Уставом также регламентировался порядок производства по проступкам должностными лицами городской и земской полиции.

В ходе проведения крестьянской реформы в России Положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 года действие Сельского судебного устава было распространено на всех лиц крестьянского сословия. Устав о благоустройстве в казенных селениях 1857 года после отмены крестьянского права также продолжил действовать, но лишь в части мер ответственности крестьян за проступки.<sup>11</sup>

Существенное влияние на формирование института административной ответственности оказали сословный уклад общественной жизни и необходимость бороться с назревающим социально-революционным движением.<sup>12</sup>

Так, в 1861 году в результате проведения крестьянской реформы был создан волостной суд, который рассматривал дела по маловажным проступкам

---

<sup>10</sup> Волостной судебный устав 1889 г. Изд. неофиц. Рига. : Тип. Л. Бланкенштейна, 1894. Т. XXII. С. 124.

<sup>11</sup> Общее положение «О крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 г. // Полное собрание законов Российской империи, 1861. Собр. 2. Т. 36. № 36657.

<sup>12</sup> Кирин А. В. Административно-деликтное право: учебник. М. : Изд. дом Высшей школы экономики. 2023. С. 38.

крестьян (пункт 95 Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости). Суд мог накладывать наказания в виде ареста до 7 дней, общественных работ до 6 дней, денежного штрафа до 3 рублей, порки розгами до 20 ударов.

Однако административный порядок привлечения к юридической ответственности за проступки все также сохранялся, но уже с возможностью судебного обжалования. Из пункта 64 Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, сельскому старосте предоставлялось право, за маловажные проступки, совершенные лицами, ему подведомственными, подвергать виновных наказаниям в виде общественных работ до 2 дней, либо штрафу до 1 рубля, либо же аресту до 2 дней.

В соответствии со статьей 85 указанного Положения правом подвергать виновных наказанию обладал также волостной старшина.

В 1889 году принято Положение о земских участковых начальниках, которые заменили мировых судей на большей части территории России. В этой связи исследователи отмечают, что учреждение института земских участковых начальников вместо выборных и независимых судей было вызвано не недостатками судебной системы, а крестьянским вопросом. С точки зрения Правительства крестьян следует строже контролировать и наказывать в целях избежания восстаний. В этой связи полномочия по контролю за соблюдением крестьянами законодательства и по привлечению их к ответственности были распределены между различными субъектами.

В соответствии с пунктом 47 Положения земские участковые начальники наделялись полномочиями мировых судей.

Начальник пунктом 61 Положения был наделен правом подвергать лиц, подведомственных крестьянскому общественному управлению, без какого-либо производства по делу наказанию в виде ареста до 3 дней, либо штрафа до 6 рублей за неисполнение законных распоряжений или требований земского участкового начальника. Начальник в силу пункта 62 Положения мог подвергать также без какого-либо производства по делу после рассмотрения жалоб, а

также в случае непосредственного обнаружения им совершения маловажных проступков должностных лиц сельского и волостного управлений назначать наказание в виде замечания, либо выговора, либо штрафа до 5 рублей, либо ареста на срок до 7 дней.

Понятие проступков как «маловажных» было дано в Решении Уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената № 289 от 11 июля 1867 года по делу крестьянки Пелагеи Ивановой. Маловажными в соответствии с Общим положением 1861 года признавались проступки, которые были предусмотрены Уставом о благоустройстве 1835 года, но не могли быть «признаны особенно важными, подлежащими рассмотрению судебных установлений». Однако данное понятие имело отношение только к государственным крестьянам.

Маловажные проступки квалифицировались судебной практикой как уголовно наказуемые проступки, соответствующие дела одновременно относились и к компетенции волостного суда (статьи 95, 101 и 102 Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости). Этот сельский судебный орган в силу процессуального закона мог рассматривать только гражданские и уголовные дела, что признавалось и дореволюционными юристами. Однако в 1889 году к ведению волостного суда был отнесен конкретный и закрытый перечень дел о проступках, хотя и достаточно объемный. Остальные составы маловажных проступков приобрели уже другую, пока еще безымянную публично-правовую природу.

Некоторые исследователи связывают формирование законодательства об административных правонарушениях с изданием Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года и Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 года.

В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года нормативно закреплена дефиниция «проступка – нарушение правил, предписанных для охранения определенных законами прав и общественной или же личной безопасности или пользы. За совершение проступков Уложением преду-

сматривались наказания в виде заключения в крепости от 6 недель до 6 лет, заключения в тюрьме от 3 месяцев до 2 лет, кратковременного ареста от 3 дней до 3 месяцев, штрафа, выговора в присутствии суда, замечания и внушения от мест судебных или правительственных и др.<sup>13</sup>

Однако в редакции Уложения 1885 года термины «преступление» и «проступок» не противопоставлялись друг другу. Таганцев Н. С., комментируя содержание Уложения, по этому поводу отметил, что закон не дал им строго определенных терминов, и нередко употребляет их для обозначения всякого рода преступных деяний.<sup>14</sup>

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года закрепляло два понятия уголовно наказуемого деяния: преступление и проступок, но в отличие от Свода законов, который различал эти деяния по тяжести наказания, Уложение классифицировало их по объекту посягательства (статьи 1, 2). Между тем, в Особенной части Уложения классификация деяний по объекту посягательства не удалась.<sup>15</sup>

В Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями было установлено 150 составов проступков. На человека, совершившего проступок, мировым судьей накладывалось наказание либо внушения, в виде выговора, либо замечания, либо штрафа до 300 рублей, либо ареста до 3-х месяцев, либо тюремное заключение до 1 года.<sup>16</sup> В Уставе о наказаниях 1864 года же, в отличие от Уложения 1845 года, можно увидеть более четкое разграничение преступлений от маловажных проступков по степени общественной опасности, установления за их совершение менее строгих и суровых наказаний, чем за совершение преступлений, а также иного, упрощенного порядка привлечения к юридической ответственности.

Устав о наказаниях 1864 года применялся мировыми судьями, земскими

---

<sup>13</sup> Морозова Н. А. История института административной ответственности и законодательства об административных правонарушениях // Российский юридический журнал. 2019. № 4(127). С. 93.

<sup>14</sup> Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г., Изд 5-е, доп. СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1886. С. 157.

<sup>15</sup> Георгиевский Э. В., Кравцов Р. В. Преступления против правосудия в уголовном законодательстве России эпохи абсолютной монархии. Сибирский юридический вестник. 2021. № 2 (93). С. 67

<sup>16</sup> Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 г. СПб. : Тип. Т-ва «Обществ. польза», 1867. С. 45.

начальниками, полицейскими и другими должностными лицами.

Вместе с тем, процедура производства по делам о маловажных проступках Уставе о наказаниях 1864 года не регламентировалась, он предусматривался в Правилах производства дел о проступках 1889 года, в которых устанавливались правила подсудности дел о проступках, порядка возбуждения и рассмотрения дел и жалоб).

В 1899 году был принят Административный устав о наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной, которым институт юридической ответственности за совершение маловажных проступков оформился окончательно, хотя и только в отношении одного сословия дореволюционной России. Полномочиями по назначению наказаний в сельской местности были наделены волостные старшины и сельские старосты. Данным правовым актом к маловажным проступкам были отнесены проступки, предусмотренные ранее Уставом о благоустройстве в казенных селениях 1857 года, а также некоторые виды маловажных проступков, взятые из Устава о наказаниях 1864 года, и иных действовавших в тот период уставов, которые фактически исключались из юрисдикции мировых судей и должностных лиц полиции и передавались в юрисдикцию сельских старост и волостных старшин, по усмотрению которых признавались маловажными и рассматривались ими самостоятельно.<sup>17</sup>

Что касается наказаний, то Административным уставом предусматривались назначаемые во внесудебном порядке наказания для крестьян в виде штрафов в размере до 1 рубля, ареста на срок до 2 суток, общественных работ.

В Уголовном уложении 1903 года также закреплена классификация правонарушений: тяжкие преступления, преступления и проступки. Под проступками понимались те преступные деяния, за которые в законе определены, как высшее наказание, арест, пеня (статья 3).

Таким образом, из анализа перечисленных выше нормативных правовых

---

<sup>17</sup> Административный устав о наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной 1899 г. М. : Тип. А.И. Мамонтова, 1899. С. 123.

актов следует, что законодательство о «маловажных проступках» в царской России не получило самостоятельное нормативно-правовое закрепление, обособленное от уголовных, уголовно-процессуальных норм, и имело множество недостатков и пробелов. Между тем, административная ответственность все же сформировалась к началу XX века, как вид юридической ответственности, налагаемой за совершение «маловажных проступков» должностными лицами, и состоявшей в назначении наказаний, главным образом, штрафного характера.<sup>18</sup>

Здесь также стоит отметить, что на данном этапе имел место один из видов систематизации законодательства – инкорпорация, который заключается во включении в единый сборник или собрание различных правовых актов, без изменения их содержания (Свод законов Российской империи).

Таким образом, рассмотрев и проанализировав историю развития института административной ответственности, можно сделать вывод, что этап становления и инкорпорации законодательства об административных правонарушениях в России, охватывающий период с начала XVIII века до 23 октября 1917 год, является первым этапом отечественной кодификации законодательства об административных правонарушениях.<sup>19</sup>

Основными предпосылками формирования законодательства об административных правонарушениях в России послужили:

- создание полицейского государства сформировало механизм производства по делам об административных правонарушениях;
- развитие науки уголовного права;
- кризис крепостнической системы, революционные настроения в XIX веке.

Можно выделить следующие характерные черты первого этапа отечественной кодификации законодательства об административных правонарушениях:

---

<sup>18</sup> Мурадова, А. Р. Становление законодательства об административных правонарушениях в России // Правовая система России: история, современность, тенденции развития: сборник материалов XI заочной научно-практической конференции с международным участием. Благовещенск : АмГУ. 2024. С. 137

<sup>19</sup> Там же.



ниях:

– понимание законодателями степеней общественной опасности противоправных деяний, необходимости деления в соответствии с ними правонарушений на преступления и маловажные проступки, а также назначения за совершение маловажных проступков менее суровых наказаний;

– инкорпорация несовершенного законодательства о маловажных проступках, состоящего из нормативно-правовых актов, выделяющих маловажные проступки как вид преступлений, и предусматривающих особый порядок привлечения к ответственности за их совершение;

– правовая регламентация в рамках уголовных, уголовно-процессуальных норм.

## 2 ФОРМИРОВАНИЕ, РАЗВИТИЕ, ДЕГРАДАЦИЯ КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СОВЕТСКОЙ И ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

### 2.1 Становление и консолидация советского законодательства об административных правонарушениях

К концу XIX века в российском законодательстве сформировалась обширная правовая база, позволившая признать маловажный проступок отдельным видом правонарушения, совершение которого влечет менее строгую ответственность, которая налагается в особом, в частности внесудебном, порядке.

27 февраля 1917 года в Российской империи произошла Февральская революция, в результате которой была монархия свергнута и создано Временное правительство России, которое сосредоточило в своих руках законодательную и исполнительную власть в стране. Каких-либо важных актов, регламентирующих административную ответственность, Временным правительством издано не было.

27 октября 1917 года произошла Октябрьская революция, после которой в государстве установлена Советская власть. Государственный переворот характеризовался система права царской России полностью отменена.

Первым из нормативных правовых актов, содержащим нормы об административных правонарушениях, в советской России было постановление от 18 декабря 1917 года, принятое Народным комиссариатом юстиции РСФСР, которым введена административная ответственность за проступки, связанные с использованием печатных изданий в контрреволюционных, «антинародных» целях.<sup>20</sup>

16 апреля 1920 года Совнаркомом РСФСР утвержден декретом «О реквизициях и конфискациях», который устанавливал реквизицию и конфиска-

---

<sup>20</sup> Декрет Народного комиссариата юстиции РСФСР «О революционном трибунале печати» от 10.12.1917 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

цию в качестве мер административного принуждения. Правом применения этих мер обладали Президиум Высшего совета народного хозяйства, Народный комиссариат продовольствия и их местные органы, революционные трибуналы и народные суды (пункта 5).

Декрет ВЦИК и Совнаркома РСФСР «О порядке наложения административных взысканий», принятый 23 июня 1921 года, стал первым в советской России правовым актом, который устанавливал порядок привлечения лиц к административной ответственности. В соответствии с указанным Декретом президиумы уездных исполкомов и коллегии губернских отделов местного управления уполномочивались назначать административные наказания в виде штрафов в размере до 50 000 рублей, принудительных работ сроком до 1 месяца, лишения свободы на срок до 2 недель. Кроме того, Декрет регламентировал порядок обжалования постановлений о назначении административных наказаний.<sup>21</sup>

Однако уже через год этот порядок был упразднен Положением о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утвержденным Декретом ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 27 июля 1922 года.

Нормами Положения вместо коллегиальных органов, полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях возложены на руководителей губернских или уездных отделов управления.

Положение предусматривало перечень правовых актов (постановления и решения губернских и уездных исполкомов и их президиумов по вопросам управления и охранения порядка, правовые акты, изданные в развитие декретов и положений РСФСР по вопросам общественной безопасности и порядка, народного здоровья, правил торговли, строительства, неуплаты налогов, не связанных с торговлей и промыслами; нарушении публичной благопристойности, нарушении тишины и порядка, борьбы со стихийными бедствиями и т.д.),

---

<sup>21</sup> Декрет ВЦИК и Совнаркома РСФСР «О порядке наложения административных взысканий» от 23.06.1921 г. // Собрание узаконен РСФСР. 1921. № 52. Ст. 310

нарушение требований которых влекло привлечение виновного лица к административной ответственности.

Между тем, и этот порядок сохранялся недолго, уже в 1928 году ЦКК ВКП(б) и Коллегией Народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции принято решение вернуться к коллегиальному порядку рассмотрения дел по отдельным категориям правонарушений.

30 марта 1931 года Декретом ВЦИК и Совнарком РСФСР утверждено Положение об издании местными исполкомами и Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, которым на следующие 30 лет закреплён новый внесудебный порядок привлечения к административной ответственности, осуществляемый специальными комиссиями при исполкомах местных Советов, а также должностными лицами милиции, что, как мы видим, было взято из законодательства дореволюционной России.<sup>22</sup>

Среди видов административных наказаний, утвержденных Положением 1931 года, были штрафы, принудительные работы, и новация в советских, но не в дореволюционных наказаниях – предупреждение.

Между тем, указанное Постановление также внесло важную новеллу в законодательство об административных правонарушениях, а именно, включило в круг лиц, которые могут быть привлечены к ответственности, наряду с физическими лицами, юридические лица.

Начавшаяся в 30-е годы XX века советская политика коллективизации и раскулачивания крестьян оказала существенное влияние на формирование законодательства об административных правонарушениях, что выразилось в установлении чрезмерно суровых наказаний за совершение административных правонарушений, которые объективно не обладали признаками общественной опасности, а также в принятии странных положений.

Так, например, Постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О мерах

---

<sup>22</sup> Декрет ВЦИК и Совнаркома РСФСР «Об утверждении Положения об издании местными исполкомами и Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // Собрание узаконений РСФСР. 1931. № 17. Ст. 186.

охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» предусмотрено, что за попытку урезать общественные земли колхоза в пользу личного хозяйства колхозников, а также за попытку увеличить размер приусадебных участков, предусмотренных Уставом сельхозартели, виновные лица подлежат привлечению к уголовно ответственности.<sup>23</sup>

Постановлением Совнаркома СССР от 23 августа 1939 года № 1261 «Об обязательной регистрации и окольцевании почтовых голубей» введена обязательная регистрация и окольцевание почтовых голубей, принадлежащих учреждениям, организациям, предприятиям и отдельным гражданам, Наркомвнуделу СССР предложено разработать и утвердить инструкцию о порядке регистрации и окольцевания почтовых голубей, установлено, что содержание, разведение и ввоз почтовых и иных пород голубей в пограничные районы производится только с разрешения органов Наркомвнудела СССР, а также, что виновные в нарушении настоящего Постановления подвергаются штрафу в размере до 100 рублей с обязательной конфискацией всех голубей.<sup>24</sup>

Здесь можно согласиться с Ямпольской Ц. А., которая отмечала, что первое десятилетие Советской власти наука административного права влачила весьма жалкое существование, а к концу 1920-х и началу 1930-х годов перестала существовать совсем. Прекратилось преподавание административного права в высших учебных заведениях. В начале становления Советского государства среди юристов, тесно связанных с партийным аппаратом, и практиков-управленцев был широко распространен правовой нигилизм.

Вместе с тем, несмотря на отсутствие единообразной и разработанной концепции развития законодательства об административных правонарушениях, в период с 1917 года по 1930-е годы сформировались основные принципы и положения законодательства об административных правонарушениях.

С 1941 года по 1945 год в условиях произошла криминализация админи-

---

<sup>23</sup> Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» от 27.05.1939 г. // Союз Писателей СССР. 1939. № 34. Ст. 235.

<sup>24</sup> Постановление Совнаркома СССР от 23.08.1939 г. № 1261 «Об обязательной регистрации и окольцевании почтовых голубей». // Союз Писателей СССР. 1939. № 50. Ст. 405.

стративных правонарушений и дисциплинарных проступков, военных наделили правом издавать обязательные для исполнения постановления, а за их неисполнение назначать наказания в виде лишения свободы сроком до 6 месяцев или штрафа до 3000 рублей.<sup>25</sup>

1950-е и 1960-е годы характеризуются нормотворческой активностью в области административной ответственности.

Указами Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1959 года «Об ответственности за мелкое хулиганство» и от 4 мая 1961 года «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный образ жизни» и рядом других актов введены меры административной ответственности, как административный арест, выселение тунеядцев.

Постановлением Совмина РСФСР от 10 октября 1960 года № 1548 «Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР» введено наказание в виде лишения специального права.

В данный период времени принималось множество актов, утверждающих нормы об административных правонарушениях, например: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 года «Об ответственности за мелкую спекуляцию», Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 апреля 1960 года «Об ответственности за незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств», Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 мая 1961 года «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни».

В результате издания множества правовых актов, в сравнении с ранее применявшимися видами административных наказаний, к 1960-м к правонарушителям применялись более суровые виды наказания, такие как административный арест с обязательным использованием нарушителей на обще-

---

<sup>25</sup> Морозова Н. А. История института административной ответственности и законодательства об административных правонарушениях // Российский юридический журнал. 2019. № 4(127). С. 100.

ственных физических работах, исправительные работы, выселение в специально отведенные местности с обязательным привлечением к труду по месту поселения.

Одним из важнейших нормативных актов, принятым в 1960-е годы, является Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», представляющий собой попытку кодификации законодательства, которая не отлилась успехом. Основной акцент в Указе делался на систематизацию процессуальных норм.<sup>26</sup>

Наиболее фундаментальные изменения Указа касались подведомственности и подсудности дел об административных правонарушениях. Уставом был установлен перечень групп субъектов административной юрисдикции – органов и должностных лиц, обладающих полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, которых было восемнадцать, а также дела об административных правонарушениях, санкция за совершение которых предусматривает назначение наказания, ограничивающего конституционные права граждан, переданы для рассмотрения судам.

Указ решил острую проблему, существовавшую в СССР после войны, а именно он отменил порядок, который предусматривал возможность назначения юридическим лицам наказаний в виде административный штрафов за различные нарушения в сфере управления и хозяйственной деятельности, допускаемые не по их вине.

Так, юридические лица, прежде всего производственные предприятия, которые динамично строились еще в первые пятилетки по всей стране без каких-либо очистных сооружений. Поэтому позже, уже в послевоенный период, они ежегодно подвергались большим штрафам за загрязнение окружающей среды промышленными отходами. С технологической модернизацией производства, изысканием средств на закупку нового оборудования и расходами на

---

<sup>26</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21.06.1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

очистные сооружения, командиры советской экономики не «заморачиваясь», используя громоздкую бюрократическую машину централизованной системы социалистического общегосударственного планирования и отчетности, стали включать суммы будущих (то есть заранее предполагаемых на предстоящий год) штрафных санкций в проекты своих промышленно-финансовых планов.<sup>27</sup>

После утверждения данного Указа издание правовых и подзаконных актов об административных правонарушениях продолжалось, попытка упорядочения законодательства об административных правонарушениях в полном объеме не увенчалась успехом.

Еще одним важным документом, принятых в 1960-е годы, является Постановление Совета Министров СССР от 3 июня 1963 года № 612 «О признании утратившими силу и об изменении решений Правительства СССР в связи с ограничением применения штрафов, налагаемых в административном порядке», со вступлением в законную силу которого было отменено около ста постановлений и распоряжений СНК и Совета Министров СССР, а содержание еще полутора десятков правительственных актов было откорректировано в целях приведения их норм в соответствие с Указом от 21 июня 1961 года.<sup>28</sup>

Несмотря на то, что принятие Указа от 21 июня 1961 года сыграло упорядочивающую роль, указанный нормативный документ лишь является примером консолидации, а не кодификации, т.е. данный Указ систематизировал лишь один из блоков законодательства об административных правонарушениях, нуждающийся в регламентации, – полномочия юрисдикционных субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

При этом, вопросы, имеющие существенное значение для развития законодательства об административной ответственности, связанные с базовыми

---

<sup>27</sup> Кирин А. В. Административно-деликтное право: учебник. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2023. С. 79.

<sup>28</sup> Постановление Совета Министров СССР от 03.06.1963 г. № 612 «О признании утратившими силу и об изменении решений Правительства СССР в связи с ограничением применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // Союз Писателей СССР. 1963. № 12. Ст. 121.



принципами и положениями, остались без внимания, в частности, в административном законодательстве не сформулированы общие задачи и принципы производства по делу и привлечения к административной ответственности, виды административных санкций не объединены в единую систему и т.д.<sup>29</sup>

После 1963 года, как и ранее, нормы о составах административных проступков, процедурах привлечения к ответственности, виды наказаний содержались и продолжали действовать во множестве законодательных и подзаконных актов, принятых в разные годы многочисленными государственными органами. Эти акты:

- законодательные акты представительных органов государственной власти: союзные и республиканские законы, а также указы Президиумов Верховного Совета СССР и верховных советов союзных республик;
- подзаконные нормативные правовые акты органов государственного управления общей компетенции Союза ССР и союзных республик акты органов государственного управления отраслевой компетенции – министерств;
- ведомственные нормативные правовые акты.

Нормы об административной ответственности содержали даже акты некоторых общественных организаций.

Так, Положением о техническом инспекторе профсоюзов, утвержденным постановлением Президиума Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов от 26 августа 1966 года, техническим инспекторам профсоюза было предоставлено право налагать штрафы на должностных лиц предприятий и организаций за нарушения правил техники безопасности и охраны труда.<sup>30</sup>

В результате к концу 1970-х годов законодательство об административных правонарушениях представляло собой хаотичных массив подзаконных правовых актов, содержащих как материальные, так и процессуальные нормы.

---

<sup>29</sup> Кирин А. В. Административно-деликтное право: учебник. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2023. С. 83.

<sup>30</sup> Постановление Президиума ВЦСПС от 26.08.1966 г. «Об утверждении Положения о техническом инспекторе профсоюзов». М. : Изд. «Книга». 1975. С. 45.

В связи с этим кодификация законодательства об административных правонарушениях стала одной из первоочередных задач законодателя.<sup>31</sup>

Между тем, кодификация законодательства об административных правонарушениях в данный момент времени могла пойти по другому пути. В советской уголовно-правовой научной литературе 1960-1970-х годов всерьез обсуждалось предложение о законодательном возрождении института уголовных проступков как особого вида противоправных деяний, не представляющих серьезной общественной опасности. Для этого ученые (Братусь С. Н., Дурманов Н. Д., Кригер Г. А., Кузнецова Н. Ф. и другие) предлагали вместо кодификации законодательства об административных правонарушениях принять кодифицированный акт об уголовных проступках. С этой целью во ВНИИ Прокуратуры СССР в начале 1970-х годов даже Курляндским В. И. был даже разработан проект Кодекса уголовных проступков.

Таким образом, в качестве второго этапа кодификации отечественного законодательства об административных правонарушениях следует определить период становления и консолидации советского законодательства об административных правонарушениях, который охватывает отрезок времени с 27 октября 1917 года по 19 июня 1984 года.

Признаки второго этапа являются:

- отраслевая идентификация законодательства об административных правонарушениях;
- регламентация важных институциональных блоков административной ответственности множеством законодательных и подзаконных актов, принятых многочисленными государственными органами;
- консолидация законодательства об административных правонарушениях в области подведомственности дел об административных правонарушениях и полномочий юрисдикционных субъектов, достигнутая посредством принятия Указа 1961 года и Постановления 1963 года.

---

<sup>31</sup> Морозова Н. А. История института административной ответственности и законодательства об административных правонарушениях // Российский юридический журнал. 2019. № 4(127). С. 105.

## **2.2 Принятие и действие Кодекса Российской Советской Федеративной Социалистической Республики об административных правонарушениях 1984 года**

Окончательное законодательное разделение административной и уголовной ответственности произошло с первой попыткой кодификации законодательства об административной ответственности, которой стали Основы Законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» (далее – Основы), утвержденные Указом от 19 февраля 1981 года.<sup>32</sup> Над Основами работали ученые Козлов Ю. М., Лазарев Б. М., Лунев А. Е., Салищева Н. Г., Тихомиров Ю. А. и др.

Основы характеризуются системностью и упорядоченностью административно-деликтного законодательства. Основами впервые на общесоюзном законодательном уровне закреплена дефиниция понятия «административное правонарушение (проступок)», которое хотя и ранее толковалось единообразно, но формулировалось лишь в научной литературе.

Основы установили общие правила действия законодательства об административных правонарушениях во времени и пространстве, а также ряд других общих правил и положений правового регулирования административно-деликтных отношений. В частности, устанавливалось, что лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании законодательства, действующего во времени и по месту его совершения.

Позитивной новеллой, введенной Основами, стала общая процедура рассмотрения дел об административных правонарушениях, как для судов, так и для других должностных лиц и административных органов.

Акты, смягчающие или отменяющие административную ответственность за правонарушения, были признаны имеющими обратную силу, а устанавливающие или усиливающие ответственность – не имеющими обратной силы.

---

<sup>32</sup> Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, утв. Верховным Советом СССР 23.10.1980 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44. Ст. 910.

Кроме того, статьей 5 Основ впервые в нормативно-правовом акте в СССР был установлен и гарантировался механизм обеспечения принципа законности при привлечении к административной ответственности – в том числе посредством осуществления контроля вышестоящими должностными лицами и органами, прокурорского надзора, обжалования и другими предусмотренными законом способами.

Панова И. В. в своей работе отметила, что принятие Основ стало переломным моментом, свидетельством того, что законодатель отказался от введения Кодекса уголовных проступков, который на тот момент разрабатывался группой специалистов по уголовному праву, и пошел по пути кодификации норм административного права. Целью законодателя было упорядочение административно-деликтных правоотношений, урегулирование основных положений об административной ответственности, придание им общегосударственного значения, обеспечение единства понимания данного правового института во всех союзных республиках.<sup>33</sup>

Основы послужили отправной точкой для разработки проектов кодексов союзных республик об административных правонарушениях.

Далее в целях упорядочивания законодательства об административных правонарушениях Советом Министров СССР 28 января 1983 года принято Постановление № 98 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых решений Правительства СССР об административных правонарушениях», которым были отменены и изменены десятки принятых с 1920-х годов по 1970-е годы нормативных актов Совета народных комиссаров и Совета министров СССР, регламентировавших ранее вопросы административной ответственности.<sup>34</sup>

Во исполнение Основ был издан целый ряд нормативно-правовых актов, в том числе: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1983

---

<sup>33</sup> Панова И.В. Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. № 8. С. 14

<sup>34</sup> Постановление Совета Министров СССР от 28.01.1983 г. № 98 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых решений Правительства СССР об административных правонарушениях» // Союз Писателей СССР. 1983. № 6. Ст. 28.

года № 8870-Х «Об административной ответственности за нарушение правил, норм и инструкций по хранению, использованию и учету взрывчатых материалов в отраслях промышленности и на объектах, подконтрольных органам Госгортехнадзора», Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1984 года № 341-ХІ «Об административной ответственности за нарушение правил, норм и инструкций по безопасному ведению работ на объектах, подконтрольных органам Госатомэнергонадзора», Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 июля 1985 года № 2923-ХІ «Об административной ответственности за нарушение правил воинского учета», Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 декабря 1985 года № 3879-ХІ «Об административной ответственности за нарушение правил получения, расходования, учета, хранения драгоценных металлов и камней или изделий, их содержащих, а также сбора и сдачи в государственный фонд их лома и отходов», Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1987 года № 7226-ХІ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР», ужесточивший административную ответственность за выращивание, распространение, хранение и употребление наркотических средств, и другие.

Затем, 20 июня 1984 года десятым созывом Верховного Совета РСФСР принят Кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики об административных правонарушениях, первый кодифицированный акт, которым было систематизировано отечественное законодательство об административных правонарушениях.<sup>35</sup> Он включал в себя, как и положено кодексу, материальные и процессуальные нормы.<sup>36</sup>

КоАП РСФСР окончательно закрепил двухуровневую систему правового регулирования, установленную Основами. К ведению СССР относились: урегулирование вопросов всесоюзного значения, установление общих принципов и положений об административной ответственности, а также ее уста-

---

<sup>35</sup> Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, утв. Верховным Советом РСФСР 20.06.1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

<sup>36</sup> Кирин А.В. Этапы развития института административной ответственности в СССР // История государства и права. 2011. № 18. С. 38.

новление за нарушения в сферах наиболее важных общественных отношений. В то время как к ведению союзных республик относились остальные задачи административно-деликтного законодательства.

Содержание КоАП РСФСР соответствовало временам, в которые был принят, что проявлялось, прежде всего в задачах законодательства РСФСР об административных правонарушениях, перечисленных в статье 1 Кодекса: «Законодательство РСФСР об административных правонарушениях имеет задачей охрану общественного строя СССР, социалистической собственности, социально – экономических, политических и личных прав и свобод граждан, а также прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций, установленного порядка управления, государственного и общественного порядка, укрепление социалистической законности, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе точного и неуклонного соблюдения Конституции СССР, Конституции РСФСР и советских законов, уважения к правам, чести и достоинству других граждан, к правилам социалистического общежития, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом».

Одним из важных положений КоАП РСФСР заключалось в установлении исключительно законодательного порядка регулирования представительными органами государственной власти всего правового и процедурного механизма административной ответственности, что было призвано не допустить появления существовавшего ранее хаотичного массива нормативных правовых актов.

В КоАП РСФСР были впервые закреплены принципы законодательства об административных правонарушениях, включая принцип презумпции невиновности, установивший в качестве обязательного элемента состава административного проступка вину, возложивший бремя доказывания вины и других обстоятельств на государство. В соответствии с данным принципом лицо считается виновным в совершении административного правонарушения только после вступления в силу соответствующего законного постановления, а не-

устранимые сомнения в виновности привлекаемого к ответственности лица подлежат толкованию в его пользу.<sup>37</sup>

Значение КоАП РСФСР 1984 года сложно преувеличить, оно заключалось в том, что данный Кодекс является первым в России кодифицированным актом, закрепившим на законодательном уровне институт административной ответственности как самостоятельного, наряду с уголовной, вида юридической ответственности, и систематизировавшим нормы этого института, определив его в качестве самостоятельной составной части российского законодательства.

Таким образом, исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что третьим этапом кодификации законодательства об административных правонарушениях в России следует указать период принятия и действия Кодекса РСФСР об административных правонарушениях с 20 июня 1984 года по 25 декабря 1991 года.

В качестве характерных черт третьего этапа можно выделить:

- окончательная нормативно-правовая обособленность законодательства об административных правонарушениях от уголовных норм;
- отраслевая самостоятельность;
- упорядочивание, систематизация (кодификация) законодательства об административных правонарушениях посредством принятия первого в отечественной истории кодифицированного акта.

### **2.3 Декодификация российского законодательства об административных правонарушениях**

С начала 1990-х годов в процессе перехода от подчиненного республиканского статуса субъекта бывшего СССР к суверенному федеративному государству в КоАП РСФСР начал модифицироваться в соответствии с потребностями государства новой формации, посредством внесения в него изменений и дополнений, связанных, главным образом с реформированием системы орга-

---

<sup>37</sup> Зырянов С. М. Концептуальные проблемы третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т.16. № 4. С. 484.

нов исполнительной власти, уполномоченных на рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Одновременно с этим в РСФСР принимались отдельные законы и подзаконные нормативные правовые акты, устанавливавшие административную ответственность. В числе таких нормативных правовых актов можно назвать, например, Закон Российской Федерации от 17 декабря 1992 года № 4121-1 «Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства», Федеральный закон от 8 июля 1999 года № 143-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

В результате распада СССР в 1991 году, а затем формирования нового государственного устройства, институт административной ответственности в России продолжал регламентироваться КоАП РСФСР, а также принятыми нормативными правовыми актами, содержащими и материальные, и процессуальные нормы об административной ответственности, которые, очевидно, противоречили друг другу.

Среди таких нормативно-правовых актов, был Закон еще РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», статья 23 которого установила возможность назначения административных наказаний в виде административных штрафов на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.<sup>38</sup> Были и другие законы, которые спустя тридцать лет после отмены административной ответственности юридических лиц Указом Президиума Верховного Совета СССР 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», восстановившие ее в постсоветском праве.

---

<sup>38</sup> Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.04.1991 г. № 16. Ст. 499.



Кроме того, помимо возобновления практики установления административной ответственности для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, за пределами КоАП РСФСР в этот период появилось и множество разрозненных административно-деликтных норм в различных профильных федеральных законах, которые содержали и материально-правовые, и процессуально-правовые нормы.

Помимо этого, процесс декодификации сопровождался активным нормотворчеством субъектов Российской Федерации в области административной ответственности.

Наряду с вышеприведенными примерами «параллельного» нормотворчества в административно-деликтной сфере по установлению новых составов правонарушений и мер ответственности за них, изменения и дополнения вносились все 1990-е годы и в текст продолжавшего действовать КоАП РСФСР.

После 1993 года концептуальные основы законодательного регулирования административной ответственности, сформулированные еще Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 года и КоАП РСФСР 1984 года, формально и фактически перестали соответствовать новым конституционно-правовым ориентирам, политическим и экономическим реалиям, в связи с чем практически все важнейшие концептуальные нормы раздела I КоАП РСФСР также утратили силу.

С учетом изменений, внесенных принятыми в 1990-е годы законами, Особенная часть КоАП РСФСР, которая раньше содержала 217 составов административных правонарушений, теперь увеличилась до 291 состава. Здесь также стоит отметить, что из действовавшей до 1991 года «советской» редакции Особенной части Кодекса в 1990-е годы более трети статей перестали применяться в силу фактической утраты ими юридической силы. Вместе с тем, параллельно с КоАП РСФСР к 2001 году действовали десятки законодательных и подзаконных актов, которыми было установлено еще 285 новых соста-

вов правонарушений.<sup>39</sup>

Так, в течение практически десяти лет достигнутая ранее системность и упорядоченность законодательства об административных правонарушениях в России была утрачена.<sup>40</sup>

К концу XX века стало очевидным, что КоАП РСФСР изжил себя, поскольку был ориентирован на советские социально-экономическую и политико-правовую модели построения государства и общества, требовалось принятие нового кодекса, который бы полностью соответствовал экономическим и политико-правовым реалиям, сложившимся после 1991 года, и особенно после принятия в 1993 года Конституции Российской Федерации, а также устранил массивность и противоречивость действующих нормативных правовых актов.

При указанных обстоятельствах, четвертый этап кодификации законодательства об административных правонарушениях в России представляет собой период декодификации законодательства об административных правонарушениях с 26 декабря 1991 года по 31 июня 2002 года.

Признаками четвертого этапа можно указать характеристики, сформулированные российскими учеными-административистами (Сорокиным Д. В., Пановой И. В. и др.) для оценки состояния законодательства об административных правонарушениях в названный период:

- уход от системности и упорядоченности норм об административных правонарушениях к хаотичности и противоречивости (декодификация);
- дуализм административно-деликтного регулирования.

---

<sup>39</sup> Кирин А. В. Административно-деликтное право: учебник. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2023. С. 76.

<sup>40</sup> Изюмова Е. С. Влияние Советского периода (1917-1991) на развитие современного административно-деликтного права // Административное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 15.

### 3 КОДИФИКАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### 3.1 Принятие и действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 года

Процесс второй кодификации законодательства об административных правонарушениях начался практически сразу после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, одновременно с подготовкой проектов новых российских кодифицированных актов гражданского и уголовного законодательства, однако неожиданно затянулся.

Для ускорения этого процесса с 1995 года начала обсуждать концепцию будущего Кодекса и готовить его проект сформированная Правительством Российской Федерации рабочая группа Минюста России в составе юристов большинства профильных федеральных органов исполнительной власти и аппарата Правительства Российской Федерации.

Формирование проекта нового КоАП со сбора и структурирования по главам будущей Особенной части всех существующих, так и переставших существовать на тот момент времени составов правонарушений.

Кирин А. В., один из разработчиков проекта действующего ныне Кодекса, в своем учебнике отметил, что уже первые месяцы дискуссий в рабочей группе показали, что большинство ее участников пошли на поводу у доминировавших в составе разработчиков проекта Кодекса представителей правоохранительных органов (прежде всего юристов МВД), отдавая предпочтение навязанному ими варианту концепции нового Кодекса, ориентированному на максимальную централизацию на федеральном уровне проектируемого законодательного механизма административной ответственности. В силу отсутствия у правоохранительного «большинства» рабочей группы Минюста России необходимого уровня теоретической подготовки, собственно концептуальные (теоретико-правовые) вопросы содержания проекта обсуждались в го-

раздо меньшей степени, чем того требовала ситуация. И это при условии, что некоторые из участников рабочей группы предлагали принципиально иную концептуальную модель административно-деликтного регулирования, ориентированную, в прямом соответствии с положениями статьи 72 Конституции Российской Федерации, на конкретное разграничение прав в сфере законодательного регулирования административной ответственности между Российской Федерацией и ее субъектами.

«Меньшинство» рабочей группы настаивало на реальном определении и разграничении в проекте готовящегося КоАП РФ предметов ведения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Между тем, данная позиция не была воспринята формальным большинством разработчиков проекта КоАП РФ. Отказ от модели Кодекса с конкретным и предметным разграничением полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области административно-деликтного регулирования Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации был признан неразумным и юридически крайне спорным.

Осенью 1999 года проект КоАП РФ был внесен в Государственную Думу с концептуальными положениями статьи 1.3 Общей части, по сути, не учитывающими положений пункта «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации – то есть не определяющими критерии разграничения компетенции Российской Федерации и компетенции ее субъектов по предметам ведения в области законодательства об административных правонарушениях.

В результате на принятый 8 декабря 2000 года КоАП РФ, который Государственная Дума направила на подпись главе государства после отклонения Кодекса Советом Федерации и отказа нижней палаты сформировать согласительную комиссию, Президентом Российской Федерации было наложено вето.

Основаниями для отказа Президента Российской Федерации подписать принятую депутатами проект Кодекса об административных правонарушениях послужили следующие обстоятельства:

– несоответствие положений части 1 статьи 1.1 и части 1 статьи 1.3 КоАП РФ (где этот Кодекс определялся как единственный федеральный административно-деликтный закон) содержанию его Особенной части, в которой отсутствовали составы целого ряда административных правонарушений, уже установленных ранее главой 16 Налогового кодекса Российской Федерации, а также законодательством Российской Федерации о банках и банковской деятельности, валютном контроле, естественных монополиях, биржах и биржевой деятельности и так далее;

– отсутствие в статье 2.10 критериев виновности юридических лиц, что противоречило положениям части 1 статьи 1.5 и части 1 статьи 2.1. в связи чем положения статей 3.1, 4.2 и 4.3 Общей части Кодекса не применялись к юридическим лицам как субъектам административных правонарушений;

– положения статьи 2.4 «Административная ответственность должностных лиц» изложены в абстрактной, отсылочной норме, исключающей административную ответственность сотрудников органов внутренних дел, таможенных и налоговых органов без конкретных критериев и видов проступков и при отсутствии в действующих дисциплинарных уставах материальных составов соответствующих административных правонарушений;

– допущение в положениях статей 3.2, 3.3, 3.6 и 3.7 Общей части КоАП РФ смешения понятий «объект» и «предмет» административного правонарушения;

– статья 3.11, в которой было введено наказание в виде дисквалификации, устанавливала неоправданное завышение до пяти лет максимального срока дисквалификации, что полностью совпадало с размерами аналогичных уголовных санкций статьи 47 УК РФ;

– восемь составов правонарушений в главах 6, 19 и 20 Особенной части КоАП РФ содержали санкции в виде административного ареста по основаниям, не предусмотренным исчерпывающим перечнем случаев лишения свободы, содержащимся в пункте 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и

основных свобод.

– имелись также замечания по главе 23 о субъектах административной юрисдикции и корреспондирующих им норм глав 27 и 28 процессуальных разделов КоАП РФ и по конкретным статьям, которые, в основном сводились к расплывчатым и неопределенным формулировкам, излишне высоким размерам штрафов, а также к противоречию некоторых норм положениям Конституцией Российской Федерации.

Внесение правок в проект КоАП РФ после вето главы государства занял один год, и лишь в декабре 2001 года первый постсоветский Кодекс об административных правонарушениях наконец был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации и подписан Президентом Российской Федерации.

Итак, отчет пятому этапу кодификации законодательства об административных правонарушениях в России начался с 1 июля 2002 года, когда в законную силу Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, утвержденный Федеральным законом от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ.

КоАП РФ унаследовал многие нормы КоАП РФ РСФСР, в том числе принципы законодательства об административных правонарушениях, систему и структуру самого кодекса, классический «компетенционно-юрисдикционный» принцип, в соответствии с которым решение о назначении административных наказаний (взысканий), наряду с судьями, вправе принимать квазисудебные органы в лице уполномоченных представителей исполнительной власти, определения форм вины через последствия.<sup>41</sup>

Новациями КоАП РФ стало, среди прочего, определение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях; отсутствие возможности установления административной ответственности актами органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; расширение компетенции судов как юрис-

---

<sup>41</sup> Изюмова Е. С. Влияние Советского периода (1917-1991) на развитие современного административно-деликтного права // Административное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 18.

дикционных субъектов; установление административной ответственности юридических лиц.

Значительно изменились положения части КоАП РФ, регулирующей отношения, связанные с производством по делам об административных правонарушениях. Более четко сформулированы задачи и принципы производства, определен круг участников производства по делам об административных правонарушениях, а также их права и обязанности. Отдельные главы посвящены доказательствам и доказыванию, применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, круг которых значительно расширился,<sup>42</sup> урегулировано применение мер обеспечения производства, добавлена новая стадия производства – административное расследование.

КоАП РФ создал определенную нормативно-правовую основу для обновления института административной ответственности применительно к условиям сложившейся к 2001 года правовой системы Российской Федерации. Вместе с тем, последующее применение данного Кодекса выявило его недостатки, заложенные. В течение последних двух десятков лет некоторые недостатки были устранены законодателем, а иные сохраняются до настоящего времени.

К числу устраненных законодателем, в том числе с учетом правовых позиций, обозначенных Конституционным Судом Российской Федерации, недостатков КоАП РФ следует, в частности, отнести предоставление правоприменителям возможности снижения размера назначаемого административного штрафа ниже установленного законом минимального размера (части 2.2–2.3, 3.1–3.3 статьи 4.1 КоАП РФ), введение правила о замене при соблюдении определенных условий административного наказания в виде административного штрафа на предупреждение (статья 4.11 КоАП РФ), установление общего порядка исчисления сроков (статья 4.8 КоАП РФ), определение порядка извещения лиц, участвующих в производстве по делу об административном пра-

---

<sup>42</sup> Зырянов С. М. Концептуальные проблемы третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 4. С. 484.

вонарушении (статья 25.15 КоАП РФ), предоставление должностному лицу, уполномоченному на составление протокола об административном правонарушении, права на обжалование вынесенного по делу об этом правонарушении постановления.

На развитие законодательства об административных правонарушениях оказал значительное влияние Конституционный Суд Российской Федерации. Так, постановлением от 25 февраля 2014 г. № 4-П введен новый институт – возможность снижения наказания ниже нижнего предела санкции статьи, что противоположно существовавшему на момент принятия указанного постановления правилам назначения наказания.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 мая 2023 года № 24-П статья 12.18, часть 2 статьи 12.24 и пункт 7 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ в их взаимосвязи признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 50 (часть 1), 55 (часть 3) и 120 (часть 1), в той мере, в какой они по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, не исключают в связи с одним и тем же фактом совершения водителем транспортного средства противоправных действий в виде нарушения правил дорожного движения привлечение его к административной ответственности на основании статьи 12.18 и на основании статьи 12.24 КоАП РФ.

На формирование законодательства об административных правонарушениях ранее оказывали влияние акты Европейского Суда по правам человека. В частности, Европейский Суд по правам человека неоднократно настаивал на предоставлении лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административных правонарушениях, тех же гарантий, что и лицам, привлекаемым к уголовной ответственности.

Результатом принятия ряда постановлений Европейского Суда по правам человека от 3 марта 2011 года по делу «Эльмуратов (Elmuratov) против Российской Федерации», от 6 декабря 2007 года по делу «Лю и Лю (Liu and Liu) против Российской Федерации», от 5 октября 2006 года по делу «Болат



(Volat) против Российской Федерации», стало, например, появление новой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – помещение лиц, подлежащих административному выдворению, в центры содержания для иностранных граждан (статья 27.19 КоАП РФ).<sup>43</sup>

КоАП РФ в сравнении с КоАП РСФСР более совершенный кодифицированный акт, который вместе с тем, не избавился от принципиальной основы, заложенной советским правом и поэтому быстро перестал соответствовать современному типу государства, каким является Российская Федерация, что стало основной причиной того, что КоАП РФ перестал выполнять надлежащим образом функцию упорядочения и систематизации законодательства, что подтверждается разрозненной судебной практикой, большим количеством принятых Конституционным Судом Российской Федерации постановлений о проверке конституционности положений КоАП РФ, частым внесением изменений в КоАП РФ, восполнением пробелов в законодательстве с помощью постановлений Пленума Верховного Суда РФ, ведомственных положений, правил и инструкций.

Это произошло также и потому, что в первоначальной редакции данного Кодекса уже были заложены определенные недостатки, связанные, в частности, с объединением в одном кодексе материальных и процессуальных норм, с отсутствием состязательности сторон, и защиты в производстве по делам об административных правонарушениях и др. Многие нормы Общей и Особенной частей КоАП РФ имеют сложную конструкцию, содержат массу исключений из установленных ими общих правил, что существенно усложняет их понимание и применение на практике.

Пятым этапом кодификации законодательства об административных правонарушениях в России является период принятия и действия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с 1 июля 2002 года по настоящее время.

---

<sup>43</sup> Морозова Н. А. История института административной ответственности и законодательства об административных правонарушениях // Российский юридический журнал. 2019. № 4(127). С. 105.

Признаки пятого этапа кодификации:

- принятие в России второго акта, кодифицирующего законодательство об административной ответственности;
- несоответствие Кодекса требованиям правовой государственности, в том числе конституционным принципам разделения властей, правовой определенности, справедливости, соразмерности и индивидуализации административной ответственности, уровню развития правоотношений, которые он призван регулировать;
- нестабильность Кодекса.

### **3.2 Предпосылки шестого этапа кодификации законодательства об административных правонарушениях в Российской Федерации**

На фоне становящихся все очевидными проблем КоАП РФ в 2010 году началась работа по подготовке третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях. В 2015 году было предложено два законопроекта:

1. Законопроект Кодекса Российской Федерации об административной ответственности № 917598-6, внесенный в Государственную Думу депутатом Агеевым А. А., был отклонен 25 июля 2018 года после первого чтения;

2. Законопроект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях № 957581-6, внесенный в Государственную Думу депутатами Васильевым В. А., Плигиным В. Н., Поповым С. А., Вяткиным Д. Ф. и Поневежским В. А., был отклонен 25 июля 2018 года после первого чтения.

Указанные законопроекты сохранили множество норм и положений действующего КоАП РФ, а также советского законодательства, они не были простроены таким образом, чтобы систематизировать законодательство на долгие годы вперед, что стало основным недостатком проектов и причиной их отклонения, в связи с чем, по нашему мнению, нет необходимости заострять на них особое внимание.

Позднее 20 января 2018 года Агеевым А. А., Плигиным В. Н., Терентьевым А. В., Бурковым А. Л. и др. вновь внесен в Государственную Думу зако-

нопроект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, только уже общей части, № 703192-6, который был отклонен после 1 чтения 17 мая 2018 года.<sup>44</sup>

Такая же судьба постигла внесенный в Государственную Думу 18 декабря 2015 года В. А. Васильевым, В. Н. Плигиным, С. А. Поповым и еще 24 их коллегами проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».<sup>45</sup>

В этот же день Государственная Дума отклонила внесенный 30 октября 2015 года в Государственную Думу А. А. Агеевым проект федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности».

21 марта 2019 года в ходе заседания Правительства Российской Федерации Председателем Правительства Российской Федерации Медведевым Д. А. дано поручение Министерству юстиции Российской Федерации подготовить Концепцию нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Концепция), которая была одобрена 5 июня 2019 года.

В Концепции отмечено, что за 17 лет существования действующего КоАП РФ в него было внесено более 4800 поправок, в связи с чем документ утратил ясность, системность, согласованность норм, без должного урегулирования оставлены важнейшие моменты, отсутствует единство в регулировании сходных по своей природе общественных правоотношений.<sup>46</sup>

По другим данным в КоАП РФ внесено более 5500 изменений, внесенных более чем 530 федеральными законами.

Анализ содержания Концепции позволяет выявить ряд предусмотренных ею направлений реформирования законодательства об административных

---

<sup>44</sup> Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть) № 703192-6. // [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/703192-6>.

<sup>45</sup> Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях № 957581-6. // [Электронный ресурс]. URL : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/957581-6>.

<sup>46</sup> Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. // [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

правонарушениях:

Во-первых, в качестве главного направления реформирования института административной ответственности выделяется его трансформация из преимущественно карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода в случае, если профилактические меры не оказали должного воздействия на правонарушителей.<sup>47</sup>

Во-вторых, необходимость разделения КоАП РФ на два самостоятельных кодекса: Кодекс об административных правонарушениях, содержащий только материальные нормы, который будет состоять из Общей и Особенной частей, а также Процессуальный кодекс об административных правонарушениях, содержащий процессуальные нормы. При этом, в проекте нового процессуального кодекса должен быть выделен отдельный раздел судопроизводства по делам об административных правонарушениях.

В-третьих, определение в Общей части КоАП РФ понятия административной ответственности, выделение ее принципов, таких как принцип вины, принцип недопустимости повторного административного наказания за одно и то же административное правонарушение, принципы справедливости и соразмерности применяемых административных наказаний.

В-четвертых, осуществление классификации административных правонарушений, исходя из характера и степени их общественной опасности (вредности) на менее опасные (вредные) – негрубые и более опасные (вредные) – грубые, и определение в зависимости от такой градации правонарушений видов и размеров административных наказаний за их совершение.

В-пятых, введение в Общей части КоАП РФ понятий длящегося, продолжаемого, однородного, неоднократного, повторного и малозначительного административного правонарушения, отсутствие которых в действующем Кодексе не позволяет на практике должным образом дифференцировать совер-

---

<sup>47</sup> Кононов П. И. История, проблемы и перспективы модернизации института административной ответственности в России: к двадцатилетию принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Правосудие. 2021. Т. 3. № 4. С. 155.

шаемые административные правонарушения, выделять их особенности, что в конечном счете оказывает прямое влияние на возможность назначения правонарушителям обоснованного, соразмерного совершенному деянию и справедливого административного наказания.

В-шестых, установление в Общей части КоАП РФ правила, согласно которому моментом обнаружения длящегося административного правонарушения следует считать момент составления протокола об этом выявленном правонарушении или момент вынесения прокурором постановления о возбуждении дела о данном правонарушении.

В-седьмых, закрепление общего правила о необходимости разграничения административной ответственности юридических лиц и их должностных лиц, о недопустимости одновременного привлечения этих лиц к ответственности за одно и то же противоправное действие (бездействие).

В-восьмых, упорядочение сроков давности привлечения к административной ответственности в зависимости от категории совершенных административных правонарушений: грубых или негрубых.

В-девятых, введение в состав лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, в качестве полноправного участника должностного лица, возбудившего дело, составившего протокол об административном правонарушении.<sup>48</sup>

На основе указанной Концепции были Министерством юстиции Российской Федерации подготовлены следующие законопроекты:

1. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ID проекта 99059, начало публичного обсуждения 30 января 2020 года, окончание публичного обсуждения 27 февраля 2020 года;

2. Проект Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ID проекта 99061, начало публичного обсуждения 30 января 2020 года, окончание публичного обсуждения 27 февраля 2020

---

<sup>48</sup> Кононов П. И. История, проблемы и перспективы модернизации института административной ответственности в России: к двадцатилетию принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Правосудие. 2021. Т. 3. № 4. С. 158.

года;

3. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ID проекта 102447, начало публичного обсуждения 29 мая 2020 года, окончание публичного обсуждения 24 июня 2020 года;<sup>49</sup>

4. Проект Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ID проекта 102945, начало публичного обсуждения 16 июня 2020 года, окончание публичного обсуждения 5 июля 2020 года.<sup>50</sup>

По своей сути вторая пара Кодекса и Процессуального Кодекса являются все той же первой парой, публичное обсуждение которых началось 30 января 2020 года, только с учетом дополнений и изменений, выявленных в рамках обсуждения, в связи с чем разбор более поздних законопроектов Кодексов, по нашему мнению, будет продуктивнее.

Итак, проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в сравнении с действующим Кодексом более качественно регламентирует вопросы разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ в сфере административно-деликтного законодательства.

Например, к ведению субъектов проект КоАП РФ относит: установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами в случаях, предусмотренных федеральными законами; определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, в случаях, предусмотренных КоАП РФ и др.

Кроме того, проект КоАП РФ:

– выделяет грубые административные правонарушения, к которым относит правонарушения, связанные с коррупцией, с экстремизмом, наркотиче-

---

<sup>49</sup> Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях № 102447. // [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102447>

<sup>50</sup> Проект Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях № 102945. // [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102945/>

скими веществами;

- содержит в себе классификацию правонарушений, выделяются следующие, продолжаемые, однородные и повторные правонарушения;

- устанавливает ряд важнейших принципов: принцип законности (статья 1.10), принцип равенства перед законом (статья 1.11), принцип вины (1.12), принцип недопустимости повторного административного наказания за одно и то же административное правонарушение (статья 1.13), принцип справедливости и соразмерности наказания (статья 1.14), принцип гуманизма (статья 1.15). Между тем, принцип презумпции невиновности в проекте не предусмотрен, является существенным недостатком.

В проекте ПКоАП РФ, в сравнении с действующим Кодексом, устранены пробелы и изъяны, которые имеются в действующем КоАП РФ, а именно:

- порядки рассмотрения дел об административных правонарушениях судьями, а также должностными лицами регламентированы отдельно и более тщательно, что является одним из важнейших изменений, представленных в законопроекте. Хотя, фактически авторы за основу проекта ПКоАП РФ взяли положения раздела IV КоАП РФ, уточнив и расширив структуру последнего, а также дополнив и конкретизировав содержание его норм с учетом опыта правоприменения;

- должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, должностное лицо, вынесшее постановление по делу, стали участниками по делу. Несмотря на то, что по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, отсутствие при рассмотрении в суде дела об административном правонарушении лица, составившего протокол об административном правонарушении, прокурора или другого должностного лица, поддерживающего привлечение нарушителя к административной ответственности, не означает возложения на суд обвинительной функции и не препятствует ему оставаться объективным и беспристрастным арбитром (Определения от 24 июня 2014 года № 1312-О, от 25 сентября 2014 года

№ 2157-О, от 23 ноября 2017 года № 2522-О и др.),<sup>51</sup> отсутствие в действующем Кодексе среди участников дела должностных лиц, не обеспечивает реализацию важного принципа судопроизводства – состязательность сторон;

– утверждены требования к жалобе на невступившие в законную силу постановления (решения) по делу об административном правонарушении. В действующем Кодексе отсутствуют такие требования, в связи с чем судьям в порядке подготовки приходится руководствоваться требованиями к жалобам на вступившие в законную силу состоявшиеся по делу акты по аналогии закона;

– в проекте также нашла свое место система электронного правосудия, предполагающая возможность использования электронных документов участниками по делу;

– в состав издержек по делу об административном правонарушении включены расходы на оплату труда защитника, подлежащие возмещению в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности, в случае прекращения производства по административно-деликтному делу в связи с отсутствием события или состава административного правонарушения и др.

Между тем, в проекте ПКоАП РФ имеются некоторые спорные положения и упущения.

Так, частью 6 статьи 9.6 проекта ПКоАП РФ установлено, что ходатайство о восстановлении процессуального срока обжалования рассматривается судом, уполномоченным рассматривать жалобу на постановление и (или) решения по делу об административном правонарушении без извещения участников производства по делу об административном правонарушении и иных лиц, уполномоченных участвовать в производстве по делу об административном правонарушении. С учетом характера и сложности вопроса о восстановлении срока суд вправе вызвать участников производства по делу об административном правонарушении и иных лиц, уполномоченных участ-

---

<sup>51</sup> Князев С. Д. Актуальные проблемы кодификации законодательства об административной ответственности в контексте решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2022. № 5. С. 16.



зовать в производстве по делу об административном правонарушении, известив их о времени и месте разрешения указанного вопроса.

Формулировка указанной нормы идентична части 3 статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации о порядке рассмотрения частных жалоб. Из части 6 статьи 9.6 проекта ПКоАП РФ судья рассматривает ходатайство о восстановлении срока обжалования в судебном заседании без извещения сторон по делу, а с учетом характера и сложности вопроса – с вызовом сторон.

Вместе с тем, пунктом 4 части 1 статьи 9.13 проекта ПКоАП РФ предусмотрена возможность вынесения судьей определения об удовлетворении ходатайства о восстановлении срока обжалования невступивших в законную силу постановлений (решений), а также об его отклонении в порядке подготовки жалобы к рассмотрению.

На наш взгляд, закрепление в процессуальном Кодексе возможности рассмотрения и разрешения судьей ходатайства в порядке подготовки, а в случае сложности вопроса – в судебном заседании, является разумным, поскольку, как показывает судебная практика, в большинстве случаев процессуальный срок обжалования заявителем ходатайства пропущен не по уважительной причине, в частности в связи с неполучением им копии акта, который был направлен почтовым отправлением по месту регистрации и (или) жительства и вернулся отправителю в соответствии с законодательством.

Кроме того, такой порядок рассмотрения ходатайств о восстановлении срока обжалования позволит снизить нагрузку на судей, при этом не ограничивает право участников по делу на доступ к правосудию, поскольку не лишает возможности проверки законности постановления (решения) по делу в порядке, предусмотренном для обжалования вступивших в законную силу состоявшихся по делу актов.

Вместе с тем, формулировка части 6 статьи 9.6 проекта ПКоАП РФ, по нашему мнению, является неудачной, поскольку допускает ее двусмысленное толкование. К сожалению, таким пороком страдают и другие нормы указан-

ного законопроекта.

Несмотря на то, что круг участников по делу в проекте Процессуального Кодекса пополнился, при этом, на наш взгляд, авторы проекта необоснованно обошли стороной вышестоящее должностное лицо, поскольку, в случае обжалования ему постановления по делу, он выносит решение, которое затем может быть обжаловано в районный суд.

Кроме того, вышестоящее должностное лицо, и по действующему Кодексу, и по его процессуальному законопроекту, не наделено правом обжалования судебных актов, вынесенных по результатам пересмотра принятых им решений, что является существенным недостатком, поскольку, в случае отмены судьей вышестоящей инстанции его решений, обжаловать его он не вправе.

Вышеразобранные проекты получили неоднозначные оценки от ученых и правоприменителей. Например, Панкова О. В. отметила, что, признавая всю значимость проделанной ее составителями работы, следует тем не менее констатировать, что концепция затронула вопросы реформирования преимущественно материального административно-деликтного законодательства. Основные же задачи и главные направления законотворческой деятельности в области процессуального регулирования административной ответственности в ней не получили детального освещения.<sup>52</sup>

Изначально введение в действие новых Кодексов планировалось с 1 января 2021 года, чего, как мы знаем, не произошло. По мнению Давыдова М. В., причинами невведения нового кодекса в действия послужила неготовность к изменениям и пандемия коронавирусной инфекции, которая поставила перед законодателями и правительством более приоритетные задачи. Но, представляется, что еще одной причиной послужило недостаточное время для подготовки законопроектов, поскольку качественно подготовить два проекта таких грандиозных кодексов, как КоАП РФ и ПКоАП РФ, невоз-

---

<sup>52</sup> Панкова О. В. Развитие процессуально-правовых основ правосудия по делам об административных правонарушениях... в свете новой кодификации административно-деликтного законодательства // Lex Russica (Русский закон). 2020. Т. 73. № 9(166). С. 34.

можно.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что разработка проектов КоАП РФ и ПКоАП РФ является важным шагом на пути к государственно-правовому реформированию и кодификации законодательства об административных правонарушениях в России, в связи с чем разработку законопроектов можно смело охарактеризовать как предпосылку следующего шестого этапа кодификации российского законодательства об административных правонарушениях, который начнется с принятия третьего в отечественной истории Кодекса об административных правонарушениях.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги настоящему магистерскому исследованию истории России начала XVIII века по настоящее время можно выявить следующие этапы кодификации отечественного законодательства об административных правонарушениях:

1. Этап становления и инкорпорации законодательства об административных правонарушениях, охватывающий период с начала XVIII века до 23 октября 1917 год. Первый этап характеризуется правовой регламентацией в рамках уголовных, уголовно-процессуальных норм, определенной степенью понимания законодателями того времени степеней общественной опасности противоправных деяний, необходимости деления в соответствии с ними правонарушений на преступления и маловажные проступки, а также назначения за совершение маловажных проступков менее суровых наказаний, а также инкорпорацией несовершенного законодательства о маловажных проступках, состоящего из нормативно-правовых актов, выделяющих маловажные проступки как вид преступлений, и предусматривающих особый порядок привлечения к ответственности за их совершение.

2. Этап становления и консолидации советского законодательства об административных правонарушениях охватывает отрезок времени с 27 октября 1917 года по 19 июня 1984 года. Чертами второго этапа кодификации являются: отраслевая идентификация законодательства об административных правонарушениях; регламентация важных институциональных блоков административной ответственности множеством законодательных и подзаконных актов, принятых многочисленными государственными органами; консолидация законодательства об административных правонарушениях в области ведомственности дел об административных правонарушениях и полномочий юрисдикционных субъектов, достигнутая посредством принятия Указа 1961 года и Постановления 1963 года.

3. Этап принятия и действия Кодекса Российской Советской Федеративной Социалистической Республики об административных правонарушениях, охватывает период с 20 июня 1984 года по 25 декабря 1991 года. Третий этап характеризуется следующими признаками: окончательная нормативно-правовая обособленность законодательства об административных правонарушениях от уголовных норм; отраслевая самостоятельность; упорядочивание, систематизация (кодификация) законодательства об административных правонарушениях посредством принятия первого в отечественной истории кодифицированного акта.

4. Этап декодификации законодательства об административных правонарушениях охватывает период с 26 декабря 1991 года по 31 июня 2002 года. Признаками четвертого этапа можно назвать: уход от системности и упорядоченности норм об административных правонарушениях к хаотичности и противоречивости (декодификация); дуализм административно-деликтного регулирования.

5. Этап принятия и действия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, охватывает период с 1 июля 2002 года по настоящее время. Характерными чертами указанного этапа являются: принятие в России второго более совершенного акта, кодифицирующего законодательство об административной ответственности; несоответствие Кодекса требованиям правовой государственности, в том числе конституционным принципам разделения властей, правовой определенности, справедливости, соразмерности и индивидуализации административной ответственности, уровню развития правоотношений, которые он призван регулировать; нестабильность Кодекса.

Шестой этап кодификации российского законодательства об административных правонарушениях начнется с принятия третьего Кодекса или Кодексов, систематизирующий материальные и процессуальные нормы об административных правонарушениях. Вместе с тем, на данный момент времени мы можем видеть предпосылки следующего этапа кодификации российского за-

конодательства об административных правонарушениях, а именно ведение разработки законопроектов, в частности проектов КоАП РФ и ПКоАП РФ 2020 года.

Таким образом, поставленная в настоящем исследовании цель, заключающаяся в выявлении этапов кодификации законодательства об административных правонарушениях в истории России, достигнута, поставленные задачи – выполнены.

Научная новизна магистерского исследования заключается в выявлении пяти исторических этапов кодификации законодательства об административных правонарушениях в России, которые отсутствуют в научной литературе, что может быть использовано в целях совершенствования законодательства в этой сфере.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 22.04.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

2 Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. // [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения: 11.03.2024).

3 Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть) № 703192-6 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/703192-6>. – 11.03.2024.

4 Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях № 957581-6 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/957581-6>. – 19.03.2024.

5 Проект Кодекса Российской Федерации об административной ответственности № 917598-6 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/917598-6> – 18.03.2024.

6 Проект Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях № 102945 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102945>. – 18.03.2024.

7 Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях № 102447 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102447>. – 19.03.2024.

### II Специальная литература

8 Альбов, А. П. История отечественного государства и права. X–XIX века : учебник для вузов / А.П. Альбов [и др.] ; под общей редакцией А. П. Альбова, С. В. Николюкина. – М. : Юрайт, 2024. – 219 с.

9 Альбов, А. П. История отечественного государства и права. XX век – начало XXI века : учебник для вузов / А. П. Альбов [и др.] ; под общей редакцией А. П. Альбова, С. В. Николукина. – М. : Юрайт, 2024. – 272 с.

10 Амельчакова, В. Н. Новации проекта Кодекса Российской Федерации об административной ответственности / В. Н. Амельчакова, Г. Н. Сулова // Вестник экономической безопасности. – 2020. – № 1. – С. 198-200.

11 Андриянов, В. Н. Новая кодификация законодательства об административных правонарушениях: состояние и перспективы / В. Н. Андриянов // Сибирский юридический вестник. – 2018. – № 3(82). – С. 15-24.

12 Антонов, В. И. Возникновение и становление идеи административной юстиции. Исторический аспект / В. И. Антонов, Н. Г. Якушева // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2021. – Т. 31. – № 6. – С. 1041-1046.

13 Высокинский, Л. А. Преимущества и недостатки реформы института административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях / Л. А. Высокинский // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 5(197). – С. 210-213.

14 Венцель, Н. В. Применение отдельных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о привлечении к административной ответственности: изменение правовых подходов / Н. В. Венцель // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. – 2023. – № 1(28). – С. 34-41.

15 Георгиевский, Э. В. Преступления против правосудия в уголовном законодательстве России эпохи абсолютной монархии / Э. В. Георгиевский, Р. В. Кравцов // Сибирский юридический вестник. – 2021. – № 2 (93). – С. 63-71.

16 Гюлумян, В. Г. Административная ответственность в ретроспективе и перспективе / В. Г. Гюлумян // Lex Russica (Русский закон). – 2017. – № 7(128). – С. 139-153.

17 Донских, А. А. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: разумные новеллы и перспективы их



реализации / А. А. Донских, А. А. Кунаева // Сфера права. – 2020. – № 2. – С. 27-29.

18 Дронова, Ю. С. Проблемы развития законодательства об административной ответственности / Ю. С. Дронова // Тамбовские правовые чтения имени Ф. Н. Плевако : Материалы III Международной научно-практической конференции, 2019. – С. 170-172.

19 Дядькин, О. Н. Административная ответственность в России: вопросы установления и реализации / О. Н. Дядькин, А. А. Гофман // Вестник Владимирского юридического института. – 2020. – № 1(54). – С. 48-52.

20 Евсикова, Е. В. Некоторые особенности реформирования административно-деликтного законодательства Российской Федерации – третья волна кодификации / Е. В. Евсикова // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. – Т. 6 (72). – № 2. – С. 350-367.

21 Евсикова, Е. В. Модернизация административно-деликтного законодательства Российской Федерации: проблемы и перспективы / Е. В. Евсикова, А. В. Пономарев // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2022. – Т. 8 (74). – № 2. – С. 68-79.

22 Зырянов, С. М. Концептуальные проблемы третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях / С. М. Зырянов // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – Т. 16. – № 4. – С. 480-487.

23 Изюмова, Е. С. Влияние Советского периода (1917-1991) на развитие современного административно-деликтного права / Е. С. Изюмова // Административное и муниципальное право. – 2022. – № 2. – С. 13-19.

24 Калина, В. Ф. История государства и права России : учебник для вузов / В. Ф. Калина, Г. Ю. Курскова. – М. : Юрайт, 2024. – 373 с.

25 Кирин, А. В. Административно-деликтное право: учебник / А. В. Кирин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, – 2023. – 542 с.

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

27 Кононов, П. И. История, проблемы и перспективы модернизации института административной ответственности в России: к двадцатилетию принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / П. И. Кононов // Правосудие. – 2021. – Т. 3. – № 4. – С. 140-166.

28 Князев, С. Д. Еще раз о кодификации законодательства об административной ответственности в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации / С. Д. Князев // Административное право и процесс. – 2022. – № 2. – С. 6-14.

29 Князев, С. Д. Актуальные проблемы кодификации законодательства об административной ответственности в контексте решений Конституционного Суда Российской Федерации / С. Д. Князев // Российская юстиция. – 2022. – № 5. – С. 12-19.

30 Лаптева, Л. Е. История отечественного государства и права : учебник и практикум для вузов / Л. Е. Лаптева, В. В. Медведев, М. Ю. Пахалов ; под редакцией Л. Е. Лаптевой. – М. : Юрайт, 2024. – 570 с.

31 Лихачева, Т. В. Новая кодификация законодательства об административных правонарушениях: состояние и перспективы / Т. В. Лихачева // Проблемы конституционно-правового развития России : сборник научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции, посвященной Дню Конституции Российской Федерации / под ред. А. Н. Позднышова, Э. Э. Баринова, Е. В. Маркиной. – ООО «АзовПринт», 2022. – С. 157-161.

32 Ледащев, С. В. Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: за и против / С. В. Ледащев, О. Н. Дядькин, О. Р. Рузевич // Современное право. – 2020. – № 7. – С. 35-39.

33 Лусегенова, З. С. Эволюция сущности, форм и содержания института административной ответственности / З. С. Лусегенова // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридиче-

ские науки. – 2020. – Т. 6 (72). – № 1. – С. 465-475.

34 Майоров, В. И. Ответственность юридического лица в свете нового кодекса РФ об административных правонарушениях / В. И. Майоров, Е. Е. Новичкова // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2020. – № 2(93). – С. 209-217.

35 Морозова, Н. А. История института административной ответственности и законодательства об административных правонарушениях / Н. А. Морозова // Российский юридический журнал. – 2019. – № 4(127). – С. 93-107.

36 Мурадова, А. Р. Становление законодательства об административных правонарушениях в России / А. Р. Мурадова // Правовая система России: история, современность, тенденции развития: сборник материалов XI заочной научно-практической конференции с международным участием. – Благовещенск : АмГУ. – 2024. – С. 132–137.

37 Панкова, О. В. Развитие процессуально-правовых основ правосудия по делам об административных правонарушениях... в свете новой кодификации административно-деликтного законодательства / О. В. Панкова // Lex Russica (Русский закон). – 2020. – Т. 73. – № 9(166). – С. 30-38.

38 Панкова, О. В. Тенденции развития законодательства об административной ответственности в России в современный период / О. В. Панкова // Административное право и процесс. – 2023. – № 7. – С. 60-65.

39 Панова, И. В. Актуальные проблемы административной ответственности / И. В. Панова, А. Б. Панов // Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право. – 2019. – Т. 21. – № 3. – С. 105-134.

40 Рассолов, М. М. История отечественного государства и права : учебник для вузов / М. М. Рассолов, П. В. Никитин. – М. : Юрайт, 2023. – Часть 1. – 319 с.

41 Рассолов, М. М. История отечественного государства и права : учебник для вузов / М. М. Рассолов, П. В. Никитин. – М. : Юрайт, 2023. – Часть 2. – 286 с.

42 Редкоус, В. М. Направления совершенствования законодательства об

административной ответственности: опыт России и государств – участников СНГ / В. М. Редкоус // Вестник Владимирского юридического института. – 2019. – № 4(53). – С. 84-88.

43 Рубаник, В. Е. История государства и права России. XVII век — начало XX века : учебник для вузов / В. Е. Рубаник [и др.] ; под общей редакцией В. Е. Рубаника. – М. : Юрайт, 2024. – 300 с.

44 Соколов, А. Ю. Вопросы совершенствования проектов процессуального и материального кодексов Российской Федерации об административных правонарушениях / А. Ю. Соколов // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска (Юбилей, конференции, форумы) : сборник статей. – Воронеж : Воронежский государственный университет, 2023. – С. 661-674.

45 Соловей, Ю. П. Еще раз о необходимости реформы законодательства об административной ответственности / Ю. П. Соловей // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – Т. 16. – № 4. – С. 442-453.

46 Стандзюнь, Л. В. К вопросу о реализации административной ответственности / Л. В. Стандзюнь, К. А. Лебедева // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 6(58). – С. 124-134.

47 Старилов, Ю. Н. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права: два новейших вопроса в современной правовой теории / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2020. – № 2(41). – С. 14-41.

48 Сухачева, А. А. История возникновения административной ответственности в России / А. А. Сухачева // Экономика и право. Современное состояние и перспективы развития : сборник статей Международной научно-практической конференции. Петрозаводск, – 2022. – С. 60-63.

49 Сморчкова, Л. Н. О разграничении предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при осуществлении административно-правового регулирования / Л. Н. Сморчкова // Правовая политика и

правовая жизнь. – 2023. – № 2. – С. 133-141.

50 Шевченко, Ю. П. Реформа законодательства об административной ответственности / Ю. П. Шевченко, И. А. Косицин // Сибирское юридическое обозрение. – 2020. – Т. 17. – № 2. – С. 280-285.

51 Шевцов, А. В. Эволюция законодательства об административной ответственности на постсоветском пространстве / А. В. Шевцов, К. А. Султанов // Труды Академии управления МВД России. – 2019. – № 4(52). – С. 130-137.

52 Шишкина, О. Е. Третья кодификация законодательства об административных правонарушениях: процессуальные аспекты / О. Е. Шишкина // Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса : сборник материалов Международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения–2022», – М. : Институт государства и права РАН, 2022. – С. 366-372.

53 Шишкина, О. Е. Причины институционализации административной ответственности в постреволюционной России (1917-1924 гг.) / О. Е. Шишкина // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2021. – Т. 13. – № 2. – С. 161-174.

54 Щепалов, С. В. О зарождении отечественного судопроизводства по делам об административных правонарушениях / С. В. Щепалов // 25 лет на службе Отечеству : сборник научных трудов, посвященный деятельности научных школ Санкт-Петербургского университета МВД России и приуроченной к 25-летию со дня его образования. – 2023. – С. 68-76.

### III Исторические правовые акты

55 Указ «О наблюдении чистоты в Москве и о наказании за выбрасывание сору и всякого помету на улицы и переулки» от 09.04.1699 г. // Полное собрание законов Российской империи, 1699. – Т. 3. – № 1684. – С. 613.

56 Устав благочиния или Полицейской. – СПб. : Тип. Акад. наук, 1782. – 77 с.

57 Сельский Полицейский Устав для государственных крестьян от 23 марта 1839 г. // Полное собрание законов Российской империи, 1839 г. – Собр.

2. – Т. XIV. – № 12165.

58 Свод Учреждений и Уставов Врачебных по гражданской части // Свод законов Российской империи. СПб. : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1857. – Т. XIII. – ч. 3. – 102 с.

59 Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный, и пожарный // Свод законов Российской империи. СПб. : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1857. – Т. XII. – 664 с.

60 Уставы о паспортах, о предупреждении преступлений, о цензуре, о содержащихся под стражею, и о ссыльных // Свод законов Российской империи. – СПб. : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1857. – Т. XIV. – Ч. 3. – 909 с.

61 Устав о благоустройстве в казенных селениях // Свод законов Российской империи. Уставы о городском и сельском хозяйстве, о благоустройстве в казенных и казачьих селениях, и о колониях иностранцев в империи. – СПб, 1857. – Том XII. – Ч. 2. – С. 4-73.

62 Общее положение «О крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19.02.1861 г. // Полное собрание законов Российской империи, 1861. – Собр. 2. – Т. 36. – № 36657.

63 Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 г. СПб. : Тип. Т-ва «Обществ. польза», 1867. – 45 с.

64 Административный устав о наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной 1899 г. – М. : Тип. А.И. Мамонтова, 1899. – 174 с.

65 Волостной судебный устав 1889 г. – Рига. : Тип. Л. Бланкенштейна, 1894. – Т. XXII. – 284 с.

66 Декрет Народного комиссариата юстиции РСФСР «О революционном трибунале печати» от 10.12.1917 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 10. – Ст. 156.

67 Декрет ВЦИК и Совнаркома РСФСР «О порядке наложения административных взысканий» от 23.06.1921 г. // Собрание узаконен РСФСР. – 1921. – № 52. – Ст. 310.

68 Постановление ВЦИК от 01.06.1922 г. «О введении в действие Уголовного Кодекса РСФСР» // Собрание узаконений РСФСР. – 1922. – № 15. – Ст. 153.

69 Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 28.06.1926 г. «Об утверждении Положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // Собрание узаконений РСФСР. – 1926. – № 39. – Ст. 304.

70 Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 06.06.1927 г. «О прекращении дел по нарушениям обязательных постановлений и статей Уголовного Кодекса, предусматривавших ответственность в административном порядке» // Собрание узаконений РСФСР. – 1927. – № 59. – Ст. 409.

71 Декрет ВЦИК и Совнаркома РСФСР «Об утверждении Положения об издании местными исполкомами и Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // Собрание узаконений РСФСР. – 1931. – № 17. – Ст. 186.

72 Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» от 27.05.1939 // Союз Писателей СССР. – 1939. – № 34. – Ст. 235.

73 Постановление Совнаркома СССР от 23.08.1939 г. № 1261 «Об обязательной регистрации и окольцевании почтовых голубей». // Союз Писателей СССР. – 1939. – № 50. – Ст. 405.

74 Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21.06.1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1961. – № 35. – Ст. 368.

75 Постановление Совета Министров СССР от 03.06.1963 г. № 612 «О признании утратившими силу и об изменении решений Правительства СССР в

связи с ограничением применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // Союз Писателей СССР. – 1963. – № 12. – Ст. 121.

76 Постановление Президиума ВЦСПС от 26.08.1966 «Об утверждении Положения о техническом инспекторе профсоюзов», М. : Изд. «Книга», 1975. – 45 с.

77 Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, утв. Верховным Советом СССР 23.10.1980 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 44. – Ст. 910.

78 Постановление Совета Министров СССР от 28.01.1983 г. № 98 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых решений Правительства СССР об административных правонарушениях» // Союз Писателей СССР. – 1983. – № 6. – Ст. 28.

79 Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, утв. Верховным Советом РСФСР 20.06.1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1984. – № 27. – Ст. 909.

80 Закон РСФСР от 22.03.1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991 г. – № 16. – Ст. 499.