

© А.В. СУМАЧЕВ
alekssumachev@mail.ru

УДК 342.9 (075.8)

**ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ:
ПОНЯТИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ И ХАРАКТЕРИСТИКА**

АННОТАЦИЯ. В статье определяется понятие принципов законодательства об административных правонарушениях. Предложена их классификация, обусловленная особенностями российского законодательства об административных правонарушениях: административно-материальные, административно-процессуальные (или принципы производства по делам об административных правонарушениях) и принципы административно-исполнительного производства. Сформулированы предложения по совершенствованию системы таких принципов.

SUMMARY. The article defines the concept of principles of legislation on administrative offenses. Their classification caused by specifics of the Russian legislation on administrative offenses is offered: administrative-material, administrative-remedial (or manufacture principles on affairs about administrative offenses) and principles of administrative-executive manufacture. The proposals on perfection of such principles are formulated.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Принципы, классификация, равенство, справедливость, вина.

KEY WORDS. Principles, classification, equality, justice, fault.

Среди основных положений, определяющих суть любой отрасли права, отдельно стоит проблема правовых принципов. Значение правовых принципов трудно недооценить, поскольку это нормативно заданные основные (отправные) начала (идеи), определяющие систему отрасли права и адресованные субъектам правовых отношений. Касается это и принципов законодательства об административных правонарушениях. Именно в этой связи законодатель выделил в самом тексте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях некоторые из правовых принципов. Однако, как представляется, данные нормы изложены не совсем корректно, бессистемно, более того, важнейшие принципы, определяющие суть законодательства об административных правонарушениях, отсутствуют в КоАП РФ. В этой связи представляется необходимым, во-первых, анализ принципов законодательства об административных правонарушениях, закрепленных в КоАП РФ, во-вторых, исследование соответствующих принципов, не нашедших отражения в данном законе, в-третьих, разработка законодательной модели отражения последних в действующем кодексе.

Принципы права (в том числе законодательства об административных правонарушениях), хотя и обладают достаточной степенью стабильности (неизменности), тем не менее «склонны» к изменениям в зависимости от того или иного исторического периода развития государственности [1; 53]. Так, для древнейшего права абсолютно не характерным был принцип презумпции невиновности (ч.1 ст.1.5 КоАП РФ) (в некоторых законах он определяется как принцип вины) и, следовательно, к юридической ответственности наряду с фактическими виновниками могли привлекаться животные и даже неодушевленные предметы. Принципы современного российского законодательства об административных правонарушениях основаны на концепции правового государства. Можно также заметить, что большинство из них имеют своим «исток» положения древнеримского права. Например, в Древнем Риме принцип равенства граждан перед законом выражался в двух наиболее известных крылатых выражениях: *de maiore et minore non variant jura* (к большому и малому закон применяется один и тот же) и *nemo est supra leges* (никто не стоит выше закона); принцип вины, в свою очередь, определяли по-разному: *non est reus nisi mens sit rea* (нет вины, если нет виновного намерения), *ubi culpa est, ibi poena subesse debet* (где есть вина, там должно быть наказание); принцип справедливости звучал так: *aequum et bonum est lex legum* (справедливость и благо есть закон законов). Как видно, тысячелетия не изменили классических формул юриспруденции, исходящих из естественных начал (принципов) бытия человека, общества и государства.

Относительно классификации принципов законодательства об административных правонарушениях, первоначально следует отметить, что в теории права (равно как и на уровне отраслевых наук) сложились две основные точки зрения относительно системы правовых принципов (их классификации). В первом случае правовые принципы делят на общеправовые (свойственные всей системе права), межотраслевые (присущие отраслям права единого цикла: криминального, гражданского и т.п.) и отраслевые (характерные для отдельной отрасли). Во втором случае такого деления не проводят, а отраслевые принципы «выводят» из общеправовых, наделяя последние некоторой «отраслевой» спецификой.

Последняя позиция, на наш взгляд, более справедлива по нескольким основаниям. Во-первых, трехзвенная классификация принципов права (общеправовые, межотраслевые, отраслевые) не имеет ярко выраженной практической значимости (а чрезмерная теоретизация научной проблемы не всегда обоснована). Во-вторых, гораздо важнее выделить принципы, отражающие природу законодательства об административных правонарушениях, определяющие цели, задачи и функции данного нормативного акта.

Таким образом, классификация принципов законодательства об административных правонарушениях на общеправовые, межотраслевые и отраслевые представляется излишней. Здесь следует иметь в виду, что они (принципы законодательства об административных правонарушениях) являются отражением некоторых общеправовых начал, обладающих (наделенных) конкретно отраслевой спецификой [2].

Классификация принципов законодательства об административных правонарушениях может вытекать и из особенностей самого российского законодательства об административных правонарушениях. Дело в том, что в рамках одного законодательного акта (КоАП РФ) регулируются вопросы административно-

материального (определяемого порой как административно-деликтное право) (разделы I, II КоАП РФ), административно-процессуального (разделы III, IV КоАП РФ) и административно-исполнительного (раздел V КоАП РФ) права. Соответственно, принципы законодательства об административных правонарушениях можно условно разделить на административно-материальные, административно-процессуальные (или принципы производства по делам об административных правонарушениях) и принципы административно-исполнительного производства.

И еще об одной особенности российского законодательства об административных правонарушениях. В частности, российское законодательство об административных правонарушениях имеет двухуровневую систему: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ч.1 ст.1.1. КоАП РФ). Однако, как представляется, применительно к классификации принципов российского законодательства об административных правонарушениях данная особенность значения не имеет, поскольку положения КоАП РФ по отношению к законам субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях являются определяющими. В этой связи целесообразно говорить о принципах законодательства об административных правонарушениях в целом, без какой-либо их градации на принципы федерального законодательства об административных правонарушениях (КоАП РФ) и принципы регионального законодательства об административных правонарушениях (законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях).

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях право определяет лишь два основных начала: принцип равенства перед законом (ст. 1.4 КоАП РФ) и принцип презумпции невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ). Однако наряду с этим в нормах КоАП РФ определены и иные принципы законодательства об административных правонарушениях. В частности, в ч.1 ст.1.5 КоАП РФ «Презумпция невиновности» речь идет о принципе вины, в то время как лишь в ч.2 ст.1.5 КоАП РФ говорится непосредственно о презумпции невиновности. Кроме того, в ч.5 ст.41.1 КоАП РФ «Общие начала назначения административного наказания» речь идет о принципе справедливости «Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение». В ст.ст.24.2 и 24.3 КоАП РФ определяются принципы производства по делам об административных правонарушениях: «Язык, на котором ведется производство по делам об административных правонарушениях» и «Открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях». Вызывает недоумение законодательное решение, в соответствии с которым исключительно административно-процессуальный (принцип производства по делам об административных правонарушениях) принцип «презумпции невиновности» указан в первом разделе КоАП РФ, а не в четвертом. О принципах административно-исполнительного производства в КоАП РФ речь не идет совсем.

Как видно, это подтверждает нашу мысль о том, что нормы-принципы изложены в КоАП РФ не совсем корректно, бессистемно, более того, важнейшие

принципы, определяющие суть законодательства об административных правонарушениях, вообще отсутствуют в КоАП РФ.

Характеризуя принципы законодательства об административных правонарушениях, остановимся на каждом из административно-материальных, административно-процессуальных (принципах производства по делам об административных правонарушениях) и принципах административно-исполнительного производства, предусмотренных в КоАП РФ.

1. Принцип равенства перед законом означает, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. При этом физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица, в свою очередь, подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Формальным основанием данного правила является конституционное положение, согласно которому «все равны перед законом и судом» (ч.1 ст.19 Конституции России). Более того, ст.1.4 КоАП РФ, определяющая возможные основания неравенства граждан в уголовном праве, практически дублирует текст ч.2 ст.19 Конституции России: «пол, раса, национальность, язык, происхождение, имущественное или должностное положение, место жительства, отношение к религии, убеждения, принадлежность к общественным объединениям, а также другие обстоятельства». Этот факт опять же подтверждает «преломление» общеправовых принципов в конкретной отрасли российского права (в нашем случае — административного).

Как видно из содержания приведенных положений, перечень возможных оснований неравенства весьма широк, но все же не является исчерпывающим (законодатель использует формулировку «другие обстоятельства»). Следовательно, перечень возможных оснований неравенства является «открытым». В этой связи целесообразно перенести ч.2 ст.1.4 КоАП РФ в раздел V КоАП РФ.

2. Согласно ч.1 ст.1.5 КоАП РФ, лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Более того, данный принцип, как отмечалось, является самостоятельным правовым принципом и никакого отношения к «презумпции невиновности» не имеет.

Вина (виновность) является одним из основных составляющих административного правонарушения (состава административного правонарушения). Следовательно, без вины нет административного правонарушения, а без административного правонарушения нет наказания. Если вред причинен невиновно, независимо от качества вреда вредопричинитель административной ответственности не подлежит (то же самое характеризует виновность юридического лица).

Таким образом, принцип вины является основополагающим в части формирования оснований административной ответственности и в этой связи требует своего самостоятельного закрепления в самостоятельной статье КоАП РФ.

3. В ч.2, 3 и 4 ст.1.5 КоАП РФ определяется непосредственно принцип презумпции невиновности: «Лицо, в отношении которого ведется производство

по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренным настоящим Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело» (ч.2 ст.1.5 КоАП РФ); «Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев, предусмотренных примечанием к настоящей статье» (ч.3 ст.1.5 КоАП РФ); «Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица» (ч.3 ст.1.5 КоАП РФ).

Как представляется, отражение данного исключительно административно-процессуального (принципа производства по делам об административных правонарушениях) принципа необходимо в главе 24 КоАП РФ, где определяются общие положения производства по делам административных правонарушений.

4. В соответствии с ч.5 ст.4.1 КоАП РФ, никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. Это положение конкретизирует ч.1 ст.50 Конституции России «Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление»

Стоит отметить, что подобное положение в Уголовном кодексе России определяется как принцип справедливости и выделено в самостоятельную статью УК РФ. Не меньшее значение принцип справедливости имеет и для законодательства об административных правонарушениях. В связи с особым политико-правовым значением принципа справедливости, считаю, что он (данный принцип) требует своего самостоятельного закрепления в отдельной статье КоАП РФ.

5. Статья 24.2 КоАП РФ определяет, что «Производство по делам об административных правонарушениях ведется на русском языке — государственном языке Российской Федерации. Наряду с государственным языком Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях может вестись на государственном языке республики, на территории которой находятся судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право вступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика».

Здесь, как представляется, конкретизируются положения Конституции России о государственном языке Российской Федерации, каковым является русский язык (ч.1 ст.68 Конституции России), о праве республик в составе Российской Федерации устанавливать свой государственный язык (ч.2 ст.68 Конституции России), о праве человека на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения (ч.2 ст.26 Конституции России), а также о праве на судебную защиту (ч.1 ст.46 Конституции России) и получение квалифицированной юридической помощи (ч.1 ст.48 Конституции России). Общим же началом закрепления данного принципа в отдельной статье КоАП РФ являются слова Преамбулы к Конституции России: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...».

И в заключение анализа принципов законодательства об административных правонарушениях сформулируем несколько важных, на наш взгляд, положений.

1. В ст.1.4 КоАП РФ в рамках принципа «равенства перед законом» отдельно стоит вопрос об особенностях административной ответственности некоторых категорий должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц) (ч.2 ст.1.4 КоАП РФ). Поскольку это сфера скорее процессуальная, а не административно-материальная, целесообразно перенести ч.2 ст.1.4 КоАП РФ в раздел V КоАП РФ.

2. Согласно ч.1 ст.1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. В специальной литературе этот принцип получил название «принцип вины. Поскольку принцип вины является основополагающим в части формирования оснований административной ответственности, он требует своего самостоятельного закрепления в самостоятельной же статье КоАП РФ, а не как ныне — в ч.1 ст.1.5 КоАП РФ «Презумпция невиновности».

3. В ч.2, 3 и 4 ст.1.5 КоАП РФ определяется непосредственно принцип презумпции невиновности. Как представляется, отражение данного исключительно административно-процессуального (принципа производства по делам об административных правонарушениях) принципа необходимо в главе 24 КоАП РФ, где определяются общие положения производства по делам административных правонарушений.

4. Принцип справедливости, сформулированный ныне в ч.5 ст.41.1 КоАП РФ «Общие начала назначения административного наказания» также требует своего самостоятельного закрепления в отдельной статье КоАП РФ.

Обозначенные выводы — лишь одна из попыток решения фундаментальной проблемы принципов законодательства об административных правонарушениях, которая еще ждет своих исследователей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ягофарова И.Д. Норма права как мера действительности // Тез. докл. междунар. науч.-практ. конф. «Современное состояние российского законодательства: проблемы и пути совершенствования». Пермь: Пермский гос. ун-т, 2009. С. 51-54.

2. Бакулина И.П., Козлова Л.С., Костылев А.К., Садовская Т.Д., Севрюгин В.Е. Актуальные проблемы административного права Российской Федерации: Учебное пособие / Под ред. В.Е. Севрюгина. Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2008. 756 с.