

§10 ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

А.В. Сумачев

О «ПОТЕРЯННОМ» ПРИНЦИПЕ ЗАКОННОСТИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) в гл. 1 «Задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях» определяет лишь два основных начала (принципа): принцип равенства перед законом (ст. 1.4 КоАП РФ); 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. 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».

Сразу заметим, что нормы-принципы, на мой взгляд, изложены в КоАП РФ не совсем корректно, бессистемно, более того, важнейшие принципы, определяющие суть законодательства об административных правонарушениях, вообще отсутствуют в КоАП РФ.

В этой связи целесообразно акцентировать внимание на тех правовых принципах, которые законодатель просто «потерял» в процессе подготовки и принятия законодательства об административных правонарушениях.

Одним из важнейших в этом ряду является принцип законности, который нашел отражение на уровне Конституции России, где определено, что «никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением» (ч. 2 ст. 54 Конституции России), а все «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (ч. 3 ст. 15 Конституции России).

Можно указать, что КоАП РФ содержит ст. 1.6 «Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением», которая раскрывает содержание принципа законности. В частности, ч. 1 ст. 1.6 определяет: «Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом». В ч. 2 данной статьи раскрывается уже процессуальный механизм реализации вышеуказанного положения: «Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом».

Возникает вопрос, отражают ли положения ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ содержание принципа законности?

Содержание принципа законности законодательства об административных правонарушениях, как представляется, должно отвечать следующим критериям.

Во-первых, перечень правонарушений должен быть отражен в законодательстве (как правило, в кодифицированном законодательстве). Это правило было сформулировано еще в Древнем Риме как *nullum crimen, nulla poena, sine lege* (никакого преступления, никакого наказания (нет), если они не предусмотрены законом). Таким образом, единственным нормативным актом, который должен содержать исчерпывающий перечень административных правонарушений, должен быть КоАП РФ. Здесь, конечно, проявляется особенность российского законодательства об административных правонарушениях. В частности, российское законодательство об административных правонарушениях имеет двухуровневую систему: Кодекс РФ об административных правонарушениях и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов РФ об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 1.1. КоАП РФ). Применительно к законодательству об административных правонарушениях в Тюменской области можно указать на Кодекс Тюменской области об административной ответственности, принятый Тюменской областной Думой 20 декабря 2007 г. и вступивший в силу с 1 марта 2008 г. Однако, как представляется, применительно к вопросу о принципах российского законодательства об административных правонарушениях данная особенность значения не имеет, поскольку положения КоАП РФ по отношению к законам субъектов РФ об административных правонарушениях являются определяющими.

Во-вторых, нормы, устанавливающие административную противоправность деяний и введенные в действие посредством принятия новых законов, подлежат обязательному включению в КоАП РФ либо, соответственно, в региональные законы об административных правонарушениях (законы субъектов РФ об административных правонарушениях).

В-третьих, административно-правовые нормы (текст законов об административных правонарушениях (административной ответственности)) должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения.

В-четвертых, наказуемость административных правонарушений также определяются исключительно в Кодексе РФ об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законах субъектов РФ об административных правонарушениях.

В-пятых, перечень административных правонарушений, указанный в КоАП РФ и соответствующих законах субъектов РФ об административных правона-

рушениях, является исчерпывающим, а применение «схожей» нормы (аналогии) недопустимо. Стоит указать, что прямого указания на запрет «аналогии закона» законодательство об административных правонарушениях не содержит. Такое положение представляется существенным пробелом в законе. Дело в том, что законодательство об административных правонарушениях обладает репрессивным (карательным) характером, что связано, порой с существенным принудительным ограничением прав и законных интересов физических и юридических лиц. Именно репрессивная сущность законодательства об административных правонарушениях обуславливает необходимость запрета аналогии, что должно быть отражено в самом законе.

Сказанное выше дает основания считать, что положения ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ не в полной мере отражают содержание принципа законности в законодательстве об административных правонарушениях.

И еще на один момент в рамках характеристики принципа «законности» следует обратить внимание. Дело в том, что, хотя ст. 1.6 КоАП РФ и содержит положение о привлечении лица к административной ответственности не иначе как на основаниях, установленных законом, однако само такое основание в указанном Кодексе не определено. Стоит указать, что данный вопрос и в науке уголовного права, и в уголовном законодательстве решается однозначно — единственным основанием уголовной ответственности является преступление. Статья 8 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ) определяет: «Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного настоящим Кодексом». Стоит отметить, что анализ указанного законодательного положения позволяет отдельным ученым выделить два основания ответственности: фактическое и юридическое (А.И. Марцев¹). К первому из них относят сам поведенческий акт человека, а ко второму — конкретный состав преступления, предусмотренный УК РФ. Более того, о единстве фактического и юридического в основании административной ответственности, говорит В.Е. Севрюгин².

Справедливости ради укажем, что региональные законы об административных правонарушениях (законы субъектов РФ об административных правонарушениях) могут определять основания административ-

¹ Уголовное право РФ: (Общая часть): Учебник. — Омск: Юридический ин-т МВД России, 1998. — С. 50-51.

² Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. — Тюмень: Тюменская ВШ МВД РФ, Тюмен. гос. ун-т, 1994. — С. 149-151.

ной ответственности. Так, Кодекс Тюменской области об административной ответственности в ст. 3 «Общие основания и условия административной ответственности» определяет: «основанием административной ответственности является совершение противоправного виновного деяния, содержащего все признаки административного правонарушения». Стремление регионального законодателя заслуживает уважения, однако одновременно вызывает и некоторые возражения. Дело в том, что «административное правонарушение» (а именно такая категория используется в указанном выше законе) является родовым (более того, абстрактным) понятием по отношению к конкретным административным правонарушениям. Для целей правоприменения значимым является факт совершения конкретного административного правонарушения, поскольку именно оно является тем юридическим фактом, которое влечет возникновение административного правоотношения между конкретным правонарушителем и государством в лице соответствующих государственных органов или должностных лиц. И здесь возникает резонный вопрос: нельзя ли заимствовать опыт теоретиков уголовного права и опыт законодателя и применить это к законодательству об административных правонарушениях? На мой взгляд, ответ должен быть только положительный и мнение «смежников» должно быть обязательно учтено. В итоге, применительно к отражению принципа законности в законодательстве

об административных правонарушениях можно предложить ряд новелл.

Первое — дополнить КоАП РФ следующей статьёй:

«Статья 1.3-1. Принцип законности

1. Противоправность деяния, а также его наказуемость и меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении определяется только Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Применение законодательства об административных правонарушениях по аналогии не допускается.

Второе — дополнить КоАП РФ следующей статьёй:

«Статья 1.4-3. Основание административной ответственности

Основанием административной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава административного правонарушения, предусмотренного настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях».

И в заключение заметим, что обозначенные выводы это лишь одна из попыток решения фундаментальной проблемы принципов законодательства об административных правонарушениях, которая еще ждет своих исследователей.

Библиографический список:

1. Александров А.С. Диспозитивность в уголовном процессе: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Н.Новгород: Нижегородская ВШ МВД России, 1995. — 28 с.
2. Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: «Статут», 1999. — 709 с.
3. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). — Саратов, 2001. — 416 с.
4. Волженкин Б.В. Российское уголовное право: традиции, современность, будущее // Российское уголовное право: традиции, современность, будущее: Материалы научной конференции, посвященной памяти профессора М.Д. Шаргородского / Под ред. проф. Н.М. Кропачева; проф. Б.В. Волженкина. — СПб.: Издательский Дом С.-Петерб. гос. ун-та, Изд-во юридического факультета С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. — С. 27-29.
5. Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. — 1996. — № 11. — С. 92-98.
6. Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципы советского уголовного права. — М.: Наука, 1988. — 176 с.
7. Кияйкин Д.В. Уголовно-правовой принцип законности: Дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2001. — 181 с.
8. Мальцев В. Принцип законности в УК РФ // Уголовное право. — 2003. — № 1. — С. 37-38.
9. Петрухин И.Л. Публичность и диспозитивность в уголовном процессе // Рос. юстиция. — 1999. — № 3. — С. 24-25.
10. Петрухин И.Л. Человек и власть (в сфере борьбы с преступностью). — М.: Юристъ, 1999. — 392 с.
11. Ронжин В.Н. О понятии и системе принципов социалистического права // Вестник МГУ. — Серия 11. Право, 1977. — С. 32-36.

12. Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. — Тюмень: Тюменская ВШ МВД РФ, Тюмен. гос. ун-т, 1994. — 208 с.
13. Фролов С.В. Принципы права (вопросы теории и методологии): Дис. ... канд. юрид. наук. — Кострома, 2001. — 168 с.
14. Юридический энциклопедический словарь. 2-е доп. изд. — М.: Советская энциклопедия, 1987. — 512 с.

References (transliteration):

1. Aleksandrov A.S. Dispozitivnost' v ugovnom protsesse: Avtoref. dis... kand. jurid. nauk. — N.Novgorod: Nizhegorodskaya VSh MVD Rossii, 1995.
2. Alekseev S.S. Pravo: azbuka — teoriya — filosofiya: Opyt kompleksnogo issledovaniya. — M.: «Statut», 1999. — 709 s.
3. Baytin M.I. Sushchnost' prava (Sovremennoe normativnoe pravoponimanie na grani dvukh vekov). — Saratov, 2001. — 416 s.
4. Volzhenkin B.V. Rossiyskoe ugovnoe pravo: traditsii, sovremennost', budushchee // Rossiyskoe ugovnoe pravo: traditsii, sovremennost', budushchee: Materialy nauchnoy konferentsii, posvyashchennoy pamyati professora M.D. Shargorodskogo / Pod red. prof. N.M. Kropacheva; prof. B.V. Volzhenkina. — SPb.: Izdatel'skiy Dom S.-Peterb. gos. un-ta, Izd-vo yuridicheskogo fakul'teta S.-Peterb. gos. un-ta, 2005. — S. 27-29.
5. Zazhitskiy V.I. Pravovye printsipy v zakonodatel'stve Rossiyskoy Federatsii // Gosudarstvo i pravo. — 1996. — № 11. — S. 92-98.
6. Kelina S.G., Kudryavtsev V.N. Printsipy sovetskogo ugovnogo prava. — M.: Nauka, 1988. — 176 s.
7. Kiyaykin D.V. Ugolovno-pravovoy printsip zakonnosti: Dis. ... kand. jurid. nauk. — Saratov, 2001. — 181 s.
8. Mal'tsev V. Printsip zakonnosti v UK RF // Ugolovnoe pravo. — 2003. — № 1.
9. Petrukhin I.L. Publichnost' i dispozitivnost' v ugovnom protsesse // Ros. yustitsiya. — 1999. — № 3. — S. 24-25.
10. Petrukhin I.L. Chelovek i vlast' (v sfere bor'by s prestupnost'yu). — M.: Yurist', 1999. — 392 s.
11. Ronzhin V.N. O ponyatii i sisteme printsipov sotsialisticheskogo prava // Vestnik MGU. — Seriya 11. Pravo, 1977. — S. 32-36.
12. Sevryugin V.E. Problemy administrativnogo prava. — Tyumen': Tyumenskaya VSh MVD RF, Tyumen. gos. un-t, 1994. — 208 s.
13. Frolov S.V. Printsipy prava (voprosy teorii i metodologii): Dis. ... kand. jurid. nauk. — Kostroma, 2001. — 168 s.
14. Yuridicheskiy entsiklopedicheskiy slovar'. 2-e dop. izd. — M.: Sovetskaya entsiklopediya, 1987. — 512 s.