

ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ

Рассмотрены принципы административной ответственности в ретроспективе, начиная с административно-деликтного законодательства советского периода и заканчивая ныне действующим Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях. Сделан вывод, что закрепление принципов является основой административной ответственности. Предложено вернуть в законодательство принцип неотвратимости ответственности. Обоснована необходимость изучения и дальнейшего совершенствования принципов административной ответственности.

Принципы административной ответственности представляют собой выраженные в административно-деликтном законодательстве требования к законотворческой и правоприменительной деятельности, определяющие содержание всей совокупности правовых норм и объединяющие их в единую систему. Они не только указывают путь формирования административно-деликтного законодательства, но и удерживают его в определенных рамках, обеспечивая необходимую стабильность и единство. Иными словами, они выступают регулятором правоприменительной деятельности.

Принципы административной ответственности впервые получили легальное закрепление в КоАП БССР 1984 г., хотя сама история возникновения и становления института административной ответственности ведет отсчет с последней трети XIX века, поскольку именно в тот период «появились первые политико-правовые предпосылки для возможной идентификации административно-правовых деликтов и механизма ответственности за их совершение в качестве самостоятельного объекта правового регулирования» [1, с. 19].

Не отвлекаясь по подробные исторические экскурсы, в рамках предмета настоящего исследования рассмотрим лишь период кодифицированного отечественного законодательства Республики Беларусь, которое берет свое начало с Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (далее – Основы) [2].

Статья 5 Основ провозгласила принцип социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения, закрепив, что «никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе как на основаниях и в порядке, установленных законодательством.

Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на основе строгого соблюдения социалистической законности.

Применение уполномоченными на то органами и должностными лицами мер административного воздействия производится в пределах их компетенции, в точном соответствии с законодательством.

Соблюдение требований законодательства при применении мер воздействия за административные правонарушения обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования, другими установленными законодательством способами».

Принятый в 1984 г. в соответствии с Основами Кодекс БССР об административных правонарушениях в статье 7 дословно воспроизвел данную норму [3].

Как видим, принцип законности всегда шел в связке с добавлением «социалистическая», что было обусловлено идеологической направленностью данной

правовой категории. Согласно идеологическим установкам советского периода, «государство не может издавать несправедливые нормативные предписания, поэтому граждане, общественные организации, должностные лица и сами государственные органы должны неукоснительно их соблюдать, так как государство выражает интересы не какого-либо привилегированного класса, а всего общества» [4, с. 272]. Следует отметить еще и делавшийся упор на противопоставление советского права буржуазному, которое, как считалось вне всяких сомнений, защищало несправедливый социальный строй.

Таким образом, принцип социалистической законности в административно-деликтном законодательстве оказался первым и долгое время оставался единственным принципом административной ответственности. И лишь в КоАП 2003 принципы административной ответственности заняли свое подобающее место. Так, статья 4.2 КоАП 2003 г. закрепила, что административная ответственность основывается на принципах законности, равенства перед законом, неотвратимости ответственности, виновной ответственности, справедливости и гуманизма, раскрыв при этом суть данных понятий.

1 марта 2021 г. вступил в силу новый КоАП, в котором подверглись корректировке (на наш взгляд – не всегда удачной) многие положения, в том числе и принципы административной ответственности.

Первый вопрос, который возникает при анализе обоих кодексов (2003 г. и 2021 г.), это структурное расположение принципов и наименование соответствующих статей.

В КоАП 2003 г. статья 4.2 называлась «Принципы административной ответственности», что вполне четко отражало ее содержание. В КоАП 2021 г. соответствующие принципы закреплены в разных статьях главы 1, которая называется «Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. Его задачи и принципы» (здесь и далее выделено мной – Т.Т.). То есть, если исходить из буквального толкования, речь идет о принципах Кодекса, а не принципах административной ответственности, что представляется не совсем верным.

Если же анализировать суть закрепленных формулировок, то можно заметить, что в ст. 4.2 КоАП 2003 г. содержались принципы административной ответственности, практически полностью совпадающие с принципами, изложенными в новом КоАП, хотя и расположенные в несколько иной последовательности. Исключение составил лишь принцип *неотвратимости ответственности*, который в новый Кодекс по каким-то причинам включен не был. Этот факт представляется досадным упущением разработчиков кодекса, поскольку неотвратимость является фундаментальным принципом ответственности и означает «неизбежность наступления юридической ответственности, качественное и полное раскрытие правонарушений, обязательную и эффективную карательную реакцию государства в отношении виновных лиц» [5, с. 246]. То есть неотвратимость заключается в том, что любое правонарушение должно быть раскрыто, а виновные в его совершении – понести адекватное содеянному взыскание. Именно на этом принципе и должна строиться деятельность правоохранительных органов, ведущих борьбу с административной деликтностью.

Первым и основным принципом административной ответственности в обоих кодексах закреплен *принцип законности*, известный еще из римского права, и утративший в послесоветский период дополнение «социалистическая». Безусловно, все административно-деликтное законодательство должно основываться на прочном фундаменте законности, ибо у общества должна быть гарантия от произвольного преследования властей. Более того, в воплощении данного принципа в жизнь заинтересован и законодатель, поскольку его соблюдение позволяет рассчитывать на предупредительный эффект административных взысканий, что, в свою очередь, является одной из основных целей административной ответственности.

Как положительный момент следует отметить более широкую трактовку принципа законности в действующем КоАП. Так, если по КоАП 2003 г. законность

понималась только как то, что «привлечение и освобождение от административной ответственности осуществляются не иначе как по постановлению (решению) компетентного органа (должностного лица) и на основании настоящего Кодекса» (ч. 2 ст. 4.2), то в ч. 1 ст. 1.3. КоАП 2021 г. уже закрепляется, что «привлечение физических и юридических лиц к административной ответственности и освобождение их от административной ответственности, наложение на них административных взысканий, применение в отношении них профилактических мер воздействия осуществляются не иначе как по постановлению (за исключением устного замечания) суда, органа, ведущего административный процесс, и на основании положений настоящего Кодекса».

Важный шаг в укреплении законности содержит ч. 2 ст. 1.3 КоАП 2021 г., предусматривающая, что «положения настоящего Кодекса не подлежат расширительному толкованию. Их применение по аналогии не допускается».

То есть от структур государственной власти требуется руководствоваться «действительным смыслом» указанного правила [6, с. 31]. Сказанное означает, что им «надлежит сначала выявить, а затем реализовать на практике предписание должного поведения, которое суверенная власть желала в данной норме воплотить» [7, с. 79], то есть руководствоваться буквальным значением слов и фраз, закреплённых в КоАП. По сути, это безусловно верное положение. Однако, если посмотреть, например, на ст. 10.20 КоАП, предусматривающую административную ответственность за уклонение родителей от трудоустройства по судебному постановлению либо работы, возникает резонный вопрос – а как быть с усыновителями (удочерителями), которые уклоняются от такого рода работы? Ведь при этом они практически полностью уравниваются в правах (и обязанностях!) в отношении усыновлённых (удочерённых) детей.

Сразу несколько нововведений можно заметить в ст. 1.4. КоАП 2021 г. о *принципе справедливости*. В рамках ч. 1 рассматриваемой статьи в КоАП впервые был включён *принцип недопустимости повторного привлечения к административной ответственности за одно и то же правонарушение*. Также ч. 2 ст. 1.4. КоАП установила, что административное взыскание может налагаться при отсутствии достаточных оснований применения *профилактических мер воздействия*, но при этом оно должно быть *соразмерным тяжести совершённого административного правонарушения и соответствовать цели его наложения*. Более того, в данной статье более чётко сформулирован подход в отношении административной ответственности юридических лиц. В частности, ч. 3 ст. 1.4. КоАП закрепила, что за совершение административных правонарушений в первую очередь наказывают виновных должностных лиц субъектов хозяйствования, а ответственность организаций рассматривается как дополнительная и применяется в тех случаях, когда ответственность должностного лица явно недостаточна в силу того, что нарушение наносит значительный вред охраняемым интересам. При этом административное взыскание, налагаемое на юридическое лицо и индивидуального предпринимателя, не имеет своими целями *приведение к экономической несостоятельности (банкротству)*, причинение вреда их деловой репутации (ч. 5 ст. 1.4. КоАП).

Принятие специальной нормы, закрепляющей принцип справедливости, означает, что этот принцип будет положен в основу и дальнейшего процесса разработки и принятия других административно-деликтных норм.

Такой подход законодателя представляется весьма позитивным. Однако, к сожалению, следует констатировать отсутствие до настоящего времени научно обоснованных критериев принципа справедливости, а также «четких приемов юридической техники, которая могла бы со всей определенностью фиксировать элементы рассогласованности правовых норм с социальной справедливостью» [8, с. 112].

Статья 1.5. КоАП 2021 г. развила содержание *принципа гуманизма*, который призван объединять правовые нормы, направленные, с одной стороны, на защиту

граждан и общества от правонарушений, а с другой – на экономное расходование карательных средств.

В частности, ч. 1 ст. 1.5. КоАП закрепляет, что наложение административного взыскания на физическое лицо, совершившее административное правонарушение, не имеет своими целями унижение его человеческого достоинства, причинение ему физических или *нравственных* страданий. Помимо этого, ч. 2 данной статьи устанавливает, что *применяемые в отношении несовершеннолетних административные взыскания и профилактические меры воздействия не должны причинять вред их здоровью и интеллектуальному развитию.*

Что касается *принципа равенства перед законом*, то в новом кодексе он был подвергнут лишь стилистической коррекции. Сущность осталась прежняя.

Относительно *принципа виновной ответственности* произошло сужение адресата путем исключения виновной ответственности юридических лиц, что представляется вполне оправданным, поскольку само понятие вины юридического лица неоднократно подвергалось вполне справедливой критике.

Таким образом, можно констатировать, что принципы административной ответственности требуют дальнейшего внимания со стороны ученых, законодателей и практиков в связи с постоянно меняющимися вызовами времени, развитием информационных технологий, изменением геополитической обстановки и др.

Список использованной литературы

1. Кирин, А.В. Административно-деликтное право: теория и законодательные основы): монография / А.В. Кирин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 464 с.
2. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях // ВВС СССР. – 1980. – № 44. – Ст. 909.
3. Кодекс Белорусской ССР об административных правонарушениях: Закон Белорус. ССР, 06.12.1984, № 4048-X // Собр. законов Белорус. ССР, указов Президиума Верхов. Совета Белорус. ССР, постановлений Совета Министров Белорус. ССР. – 1984. – № 35. – Ст. 505.
4. Солуков, А.А. Формирование представлений о социалистической законности в отечественной правовой науке / А.А. Солуков // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 3. – С. 271–275.
5. Смоленский, М. Б. Теория государства и права: учебник / М. Б. Смоленский. – М. : ИНФРА-М, 2021. – 272 с.
6. Васьковский, Е. В. Руководство к толкованию и применению законов / Е. В. Васьковский. – М. : Юридическое бюро «ГОРОДЕЦ», 1997. – 128 с.
7. Тихонравов, Е. Ю. Понятие расширительного и ограничительного толкования права / Е. Ю. Тихонравов // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2016. – № 11. – С. 78–90.
8. Марков, В. С. Разграничение понятий степени общественной опасности преступления и обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность / В. С. Марков // Вопросы криминологии, уголовного права, процесса и прокурорского надзора. Сборник научных трудов. – М. : Изд-во Всесоюзного ин-та по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1975. – С. 111–118.