

УДК 342.9  
DOI 10.52452/19931778\_2021\_2\_168

## ПРИНЦИПЫ ИНСТИТУТА ОСВОБОЖДЕНИЯ ЛИЦА ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2021 г.

*Ю.А. Чуприянов*

Унинский районный суд Кировской области, пгт Уни

stepanschuprijanov@gmail.com

*Поступила в редакцию 29.06.2020*

Рассматриваются основные принципы, функционирующие в сфере освобождения лица от административной ответственности. Автор, используя институт международного права, выполняющего системообразующую функцию относительно междисциплинарного изучения, показывает, как Европейский суд по правам человека трактует принципы права, такие как законность, цель и необходимость, при анализе условий допустимости ограничения свободы, и показывает возможность применения данного толкования принципов относительно института освобождения лица от административной ответственности.

*Ключевые слова:* принципы, основания освобождения лица от административной ответственности, законность, цель, междисциплинарность, необходимость.

10 июня 2019 года Правительством Российской Федерации опубликована Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, министром в свою очередь подготовлен проект нового КоАП РФ, в котором закреплены основополагающие принципы, отражающие сущность и определяющие содержание и порядок реализации правовых норм нового закона.

Так, во введении к концепции, в частности, указано, «что назрела объективная необходимость научного осмысления и анализа сложившейся за эти годы практики применения КоАП РФ, а также критической оценки эффективности его норм с учетом внесенных многочисленных изменений» [1]. Среди целеполагающих подходов указано на необходимость развития основных принципов законодательства об административных правонарушениях в Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 1.1 действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, данный Кодекс основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации [2].

Институт освобождения лица от административной ответственности характеризуется рядом принципов, причем как общеправовых, так и специальных.

Наиболее полный перечень принципов освобождения от административной ответственности приводит С.Н. Братановский. Он, в частности, отмечал, что «законодательство, базируясь на принципах демократизма, гуманности, экономии средств государственного принуждения

и последовательного использования убеждения, предусматривает возможность освобождения лиц, совершивших правонарушения, от того или иного вида юридической ответственности» [3, с. 98].

Такие базовые принципы, как гуманизм, демократизм, следует рассматривать как общеправовые принципы, принцип экономии средств государственного принуждения следует отнести непосредственно к «специальным» принципам, иллюстрирующим специфику института освобождения от административной ответственности.

Принципом демократизма занимались многие ученые-правоведы, среди них Н.И. Загородников [4].

Ю.Е. Сысоев в своем исследовании отмечал, что «принцип демократизма, являясь системообразующим принципом нормотворчества, с одной стороны, предполагает конструктивное сотрудничество государственных структур и гражданского общества», «...а с другой, требует, чтобы нормотворческая деятельность государственных органов опиралась на широкую базу социального ожидания, согласия и поддержки принимаемых решений» [5, с. 12].

Действующий КоАП РФ содержит такие принципы, как принцип невиновности, принцип равенства перед законом. Такие принципы, как законность, гуманность, указаны в ст. 1.6 КоАП РФ.

В проекте нового КоАП РФ, разработанного министром, указаны следующие принципы: законности, равенства перед законом, вины, недопустимости повторного административного наказания за одно и то же административное правонарушение, справедливости и соразмерности, гуманизма.

В проекте Кодекса об административной ответственности учеными П.И. Кононовым, В.В. Лихаревым, С.А. Старостиним определены основные принципы, такие как «принцип законности, равенства, индивидуализации, вины в совершении административного правонарушения, справедливости, недопустимости повторного привлечения лица к административной ответственности» [6, с. 10].

Указанные принципы оказывают влияние на институт освобождения лица от административной ответственности, что, в свою очередь, требует научного осмысления приведенных принципов.

Исследование принципов освобождения лица от административной ответственности может проходить в различных направлениях: онтологическом, гносеологическом и методологическом.

В рамках онтологии выясняется сущность соответствующих принципов, соотношение их с правовой реальностью, иначе сказать, принципы через главное свое качество – «смысловое» содержание – позволяют понять существующую правовую реальность.

Онтологическое понимание принципов освобождения лица от административной ответственности позволяет понять, какие цели, задачи преследует государственно-правовое регулирование в рамках института административно-правовой ответственности.

«Задача научных принципов – элиминировать единичное, случайное, ложное посредством глубинного и объективного обобщения, отразить нечто типичное, всеобщее, закономерное в социальной универсальности и на этой основе осуществлять определенную целевую деятельность в соответствии с теми или иными человеческими потребностями, интересами» [7].

Предметной сферой гносеологии являются теоретические проблемы познания правовых принципов как специфических правовых объектов.

Гносеологическое понимание принципов освобождения лица от административной ответственности заключается в том, какими критериями мы будем пользоваться для получения знания об этих принципах. К примеру, для введения в законодательство новых оснований освобождения лица от административной ответственности необходимо получение объективных, достоверных данных о количестве лиц, привлеченных к административной ответственности, за какие правонарушения и т.д.

Область методологии – это форма осмысления, которая включает в себя представления о характере изучаемых проблем, связанных с принципами права, используемых методах,

формах выражения, способах систематизации и обоснования.

Для понимания института освобождения лица от административной ответственности используются различные методы познания – общенаучные методы, специально-юридические методы.

В Стратегии научно-технологического развития, которая утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 «О стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», указано, что «приоритетом науки является направление развития, которое обеспечивает возможность эффективного ответа российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов на современном этапе глобального развития, в том числе применяя методы гуманитарных и социальных наук» [8].

Процесс развития административно-правовых отношений, их усложнение и постоянное изменение, причем иногда не в лучшую сторону, показывает, что дальнейший механизм изучения как самого института административной ответственности, так и института освобождения лица от административной ответственности должен быть построен на междисциплинарном исследовании.

Междисциплинарность в целом должна пониматься нами «как согласование языков смежных дисциплин; как транссогласование языков не обязательно близких дисциплин; как эвристическая гипотеза-аналогия, переносящая конструкции одной дисциплины в другую поначалу без должного обоснования; как конструктивный междисциплинарный проект – организованная форма взаимодействия многих дисциплин для понимания, обоснования и, возможно, управления феноменами сверхсложных систем; как сетевая, или самоорганизующаяся коммуникация» [9].

Международное право, интегрируя различные знания, выполняет системообразующую функцию относительно междисциплинарного изучения.

Как было указано выше, действующее законодательство основывается в том числе на общепризнанных принципах и нормах международного права.

Представляется интересным, на наш взгляд, раскрытие института освобождения лица от административной ответственности через принципы, который использует ЕСПЧ (Европейский суд по правам человека) при анализе условий допустимости ограничения свободы.

Европейская конвенция о правах человека (далее – ЕКПЧ) в качестве общих принципов допустимости ограничений называет:

1) установление ограничений законом (законность);

2) необходимость ограничений;

3) установление ограничений в общественно значимых целях, имеющих легитимные основания.

Европейский суд установил критерии, которые он предъявляет для определения того, было ли то или иное ограничение прав человека «предписано законом» в смысле текста Европейской конвенции, причем «закон» понимается в широком смысле – «предусмотрено правом».

Так, законность – это:

– достаточная доступность закона или нормативного правового акта – любой гражданин должен иметь возможность получить все необходимые сведения о применимости соответствующих правовых норм к его делу;

– достаточная точность изложения норм закона и предсказуемость последствий их нарушений – любой человек должен быть в состоянии соотносить свои действия с нормами закона.

Неясность относительно того, какое поведение требуется при соблюдении правовой нормы, не соответствует критерию предсказуемости (точности).

Законность ограничений трактуется как «существование нормы в национальном законодательстве в той или иной форме, доступной для применения к конкретному случаю; норма должна быть сформулирована с достаточной степенью точности, то есть так, чтобы заинтересованные лица могли предвидеть правовые последствия своих действий и, соответственно, соотносить своё поведение с возможными последствиями» [10, с. 838]. Закон должен быть предсказуемым в своем применении.

Законодательство должно быть точным с целью избежать риски неопределенности и позволить гражданину, при необходимости – с помощью соответствующей консультации, предвидеть в степени доступной, в обстоятельствах дела, последствия, которые данное действие может повлечь за собой.

Так, законность предполагает императивное закрепление оснований освобождения от ответственности в КоАП РФ. Только закрепленные в законе основания могут применяться. Например, давно обсуждаемые альтернативные основания освобождения лица от административной ответственности, такие как деятельное раскаяние, примирение с потерпевшим, требуют обязательного внесения таких оснований в действующее законодательство.

Кроме того, данные основания освобождения лица от административной ответственности должны быть достаточно точно изложены.

Невозможность в правоприменительной практике освобождения лица от административной ответственности (ст.12.8, ст.12.26 КоАП РФ), за малозначительностью, предполагает, что данные исключения должны быть предусмотрены не разъяснениями высших судебных инстанций, а прямо нормами КоАП РФ за отдельные виды правонарушений.

Требование в данном случае о «качестве закона» не будет выполнено, если сам КоАП РФ не укажет конкретно, какие обстоятельства являются исключительными, не позволяющими применять малозначительность.

Примером положительного разрешения данной ситуации могла бы являться ст. 30 проекта Кодекса об административной ответственности, в которой указаны правоотношения в области экологической, санитарной, ветеринарной, фитосанитарной, пожарной, промышленной и транспортной безопасности, безопасности дорожного движения, объектам культурного наследия, которые представляют повышенную общественную опасность, и в отношении которых, по нашему мнению, не может быть применена малозначительность [6].

Отказ судом в применении малозначительности при совершении административного правонарушения не будет считаться предписанным законом, когда правовая норма, используемая для обоснования такого отказа, достаточно неопределенна и вызывает противоречия.

В судебной практике достаточно к тому примеров, когда суды отказывают в применении малозначительности к правонарушениям с формальным составом, хотя ст. 2.9 КоАП РФ таких запретов не содержит.

Как мы видим, с точки зрения законности, оценка правонарушения как малозначительного требует установления точных и понятных критериев.

Европейский суд при определении «необходимости» опирается на то, что при установлении тех или иных ограничений государство должно собрать доказательства наличия реальной угрозы, оправдывающей их установление [10, с. 841].

Критерий «необходимость в демократическом обществе» требует установления того, было ли обжалуемое «вмешательство» со стороны государства:

(а) обусловлено «настоятельной общественной потребностью»;

(b) было ли оно соразмерным преследуемой правомерной цели;

(с) являются ли доводы, приведенные национальными властями в его оправдание, уместными и достаточными [11].

Необходимость также реализуется в том, что вмешательство государства должно соответствовать насущной социальной потребности, это значит, что оно должно быть пропорциональным преследуемой правомерной цели.

Необходимость заключается в недопустимости замещения государством одного вида усмотрения другим в отношении лиц, привлекаемых к ответственности.

Необходимость включает в себя установление пропорциональности мер ограничения, суть которой в установлении баланса между осуществлением прав и охраной интересов. Не соответствуют критерию пропорциональности ситуации, где отсутствуют доказательства о необходимости применения тех или иных мер.

Необходимость заключается в том, что в делах, в которых существуют альтернативные пути разрешения значимых социальных целей, государство в лице органов не вправе предпочесть способ, нарушающий индивидуальные права.

По делам об административных правонарушениях необходимость привлечения лица к административной ответственности или его освобождения заключается в анализе пропорциональности принимаемых мер к совершенному административному правонарушению.

Так, критерию необходимости при прекращении дел за малозначительностью не соответствует прекращение дел по данному основанию, к примеру, по ст. 8.2 КоАП, 12.34 КоАП РФ, ст.12.8 КоАП РФ, 12.26 КоАП РФ и т.д.

Цель ограничений направлена на обеспечение интересов государства, общества, защиту частных лиц [10, с. 842].

Определение цели имеет важное значение, поскольку может оказаться, что применение наказания сообразно одной цели и не обязательно будет соответствовать другой. Во всяком случае, при наличии альтернативных целей не должен выбираться способ, нарушающий индивидуальные права.

Соблюдение законодателем принципа необходимости и цели можно привести на примере введения ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ.

Введению данной нормы послужило то, что муниципальные казенные учреждения, как правило, собственных доходов не имеют, денежные средства на счет учреждения поступают из бюджета субъекта, финансирование учреждений осуществляется в соответствии с годовым финансовым бюджетом, расходы носят строго целевой характер. В результате отсутствия должного финансирования возникла ситуация массового нарушения норм законодательства, влекущего привлечение должностных лиц к административной ответственности. С учетом

этого возник вопрос о возможности освобождения должностного лица учреждения от административной ответственности при отсутствии финансирования и выполнении им действий по направлению предложений о выделении бюджетных ассигнований.

Все вышесказанное подтверждается позицией Конституционного Суда РФ, который указал, что «закрепляя и изменяя составы правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям, а также обязан соблюдать гарантированное статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое правонарушение и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть правовые последствия своих действий (бездействия)» [12].

Указание в новой Концепции КоАП РФ на трансформацию нового закона из преимущественно карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода, свидетельствует о постепенном переходе к построению субъект-ориентированной модели понимания административной ответственности, суть которой состоит в осмыслении ценностно-целевых ориентаций субъектов деятельности.

При этом процесс ориентации включает в себя осознание ценностей общества личностью, она обеспечивает создание ценностного образа мира; преобразование личности на основе осознанных ценностей общества; прогноз, целеполагание, проектирование, что обеспечивает формирование образа будущего.

«Углубление ценностного отношения к окружающей действительности и процесс ориентации приобретает новые характеристики – пространственно-временной трехмерности, ценностные ориентации и самосознание устремляются в будущее – формируется жизненная перспектива» [13].

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы:

– во-первых, новый КоАП РФ должен быть по своему содержанию концептуальным, т.е. содержать определенную концепцию – определенный способ понимания, сущности привлечения лиц, совершивших административные

правонарушения, к административной ответственности. Эта идея (сущность) реализуется с помощью принципов, которые должны быть отражены в КоАП РФ;

– во-вторых, в реальных условиях стратегически необходим переход к субъект-ориентированному [14] подходу к пониманию административной ответственности, организуемому посредством активного поиска, оценки, выбора и проекции общественных ценностей, направленному на значимое изменение в состоянии, поведении и личностных смыслах субъектов деятельности;

– в-третьих, анализ условий применения принципов ЕСПЧ позволяет говорить от том, что основания и условия освобождения лица от административной ответственности должны быть точно и определенно изложены и закреплены в КоАП РФ, чтобы лица могли предвидеть правовые последствия своих действий и, соответственно, соотносить своё поведение с возможными последствиями, что будет отвечать принципу законности в вышеизложенном контексте;

– в-четвертых, следует иметь в виду, что важным является не столько заявленный государством интерес (в том числе и введение новых оснований освобождения лица от ответственности), сколько реальная ситуация, в которой государство ссылается на этот интерес, это, в свою очередь, должно отвечать критериям «необходимости» и «цели» привлечения к ответственности.

Автор выражает признательность доктору юридических наук, профессору П.И. Кононову за обсуждения проблемы.

#### *Список литературы*

1. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_326534/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326534/)

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2019).

3. Братановский С.Н. Административное право: Общая часть: Учебник. М.: Директ-Медиа, 2013.

4. Загородников Н.И. Объект преступления и проблема совершенствования уголовного законодательства // Актуальные проблемы уголовного права. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1988. С. 23–31.

5. Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

6. Кононов П.И., Лихарев В.В., Старостин С.А. Кодекс РФ об административной ответственности. Проект. М.: Проспект, 2016. 368 с.

7. Чернобель Г.Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 84–94.

8. URL: <https://www.hse.ru/data/2018/06/10/1149858295/Минцаев%20М.Ш..pdf> (дата обращения: 04.07.2019).

9. Буданов В.Г. Методология проектирования и прогнозирования в контексте синергетики и теории сложности // Философия науки. 2011. № 16. С. 56–86.

10. Кирин А.А. Допустимые условия ограничения свободы массовой информации в практике Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации // Молодой ученый. 2016. № 9. С. 838–842.

11. ECHR. *Grinberg v. Russia*. Judgment of 21 July 2005. Application No. 23472/03, § 27.

12. Постановление Конституционного Суда РФ 29 ноября 2016 №26-П // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.04.2019).

13. Раитина М.С. Ценности и ценностные ориентации, их формирование и роль в развитии личности. // Научный электронный архив. URL: <http://econf.rae.ru/article/5159> (дата обращения: 16.05.2019).

14. Лепский В.Е. Рефлексивно-активные среды инновационного развития. М.: Когито-Центр, 2010. 280 с.

## THE PRINCIPLES OF THE INSTITUTION OF EXEMPTION FROM ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

*Y.A. Chupriyanov*

The article discusses the basic principles that operate in the field of exempting a person from administrative responsibility. The author using the international law with its system-forming function for this interdisciplinary study, shows how the European Court of Human Rights interprets the principles of law such as legality, purpose and necessity when analyzing the conditions of admissibility of restrictions on freedom and shows the possibility of applying this interpretation of principles, regarding the institution of exemption from administrative responsibility.

*Keywords:* the principles, legality, target, grounds for exemption from administrative responsibility, interdisciplinarity, need.

## References

1. «Concept of the new Code of the Russian Federation on administrative offenses». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_326534/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326534/)
2. The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 № 195-ФЗ (as amended on November 24, 2014) // Reference and Legal System «Consultant Plus» (Date of access: 01.02.2019).
3. Bratanovsky S.N. Administrative law: General part: Textbook. M.: Direct Media, 2013.
4. Zagorodnikov N.I. The object of the crime and the problem of improving criminal legislation // Actual problems of criminal law. M.: Publishing House of the Institute of State and Law of the USSR Academy of Sciences, 1988. P. 23–31.
5. Sysoev Yu.E. System-forming principles of rule-making: Abstract of the dissertation of the Candidate of Legal Sciences. M., 2006.
6. Kononov P.I., Likharev V.V., Starostin S.A. RF Code of Administrative Responsibility. Project. M.: Prospect, 2016. 368 p.
7. Chernobel G.T. Legal principles as an ideological paradigm // Journal of Russian Law. 2010. № 1. P. 84–94.
8. URL: <https://www.hse.ru/data/2018/06/10/1149858295/Минцаев%20М.ИИ..pdf> (Date of access: 04.07.2019).
9. Budanov V.G. Methodology of designing and forecasting in the context of synergetics and complexity theory // Philosophy of Science. 2011. No. 16. P. 56–86.
10. Kirin A.A. Permissible conditions for restricting freedom of the media in the practice of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Russian Federation // Young Scientist. 2016. No. 9. P. 838–842.
11. ECHR. Grinberg v. Russia. Judgment of 21 July 2005. Application No. 23472/03, § 27.
12. The decision of the Constitutional Court of the Russian Federation on November 29, 2016 No. 26-P // Reference and legal system «ConsultantPlus» [Electronic resource]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (Date of access: 30.04.2019).
13. Raitina M.S. Values and value orientations, their formation and role in personality development. // Scientific Electronic Archive. URL: <http://econf.rae.ru/article/5159> (Date of access: 16.05.2019).
14. Lepsky V.E. Reflective active environments of innovative development. M.: Kogito-Center, 2010. 280 p.