



УДК 342.51

## ПРИНЦИПЫ СПРАВЕДЛИВОСТИ И РАВЕНСТВА В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

П. В. Нудненко

юрисконсульт отдела специальных проектов,  
ГБУК г. Москвы «Молодежный центр СВАО»  
E-mail: nudnenko@rambler.ru



**Введение.** Статья посвящена актуальной теме определения содержания малоразработанных в науке административного права принципов справедливости и равенства в сфере административной ответственности. **Цель** — раскрыть содержание принципов справедливости и равенства посредством анализа Конституции Российской Федерации, КоАП РФ и постановлений Конституционного суда РФ. **Результаты.** В статье впервые в науке административного права выделены правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации относительно содержания принципов справедливости и равенства в сфере административной ответственности. **Заключение.** В статье делается вывод о взаимозависимости обоих принципов, а также их воплощении в таких критериях, как необходимость, соразмерность, пропорциональность. Критерий необходимости предполагает: выяснение всех обстоятельств дела и соответствие этих обстоятельств дела предписаниям КоАП РФ; выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, для определения наличия признаков административного правонарушения. Соразмерность и пропорциональность означают: соответствие наказания обстоятельствам, причинам и условиям совершенного правонарушения; назначение наказания в пределах, установленных КоАП РФ или законом субъекта РФ об административной ответственности, предусматривающим ответственность за данное деяние.

**Ключевые слова:** справедливость, равенство, административная ответственность, Конституционный суд РФ, необходимость, соразмерность, пропорциональность.

### Введение

Общеправовые принципы закреплены в Конституции Российской Федерации, являющейся юридической базой всего текущего законодательства, содержащей основные идеи, принципы, развиваемые нормами в том числе и административного права.

Перечень конституционных принципов определен Конституционным судом РФ в постановлении от 27 января 1993 г. К их числу относятся принципы справедливости, юридического равенства, гарантированности государством прав и свобод человека и гражданина, возмещения государством всякого ущерба, причиненного личности незаконными действиями государственных органов и должностных лиц. Полагаем возможным дополнить вышеприведенный перечень конституционных принципов принципами: законности, презумпции невиновности, гласности, неотвратимости административной ответ-

ственности; достижения объективной истины; недопустимости двойного наказания за одно и то же правонарушение.

Эти принципы вытекают из содержания Конституции РФ, в силу чего они обладают высшей степенью нормативной обобщенности, определяют содержание конституционных прав и свобод человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее влияние на все сферы жизни общества.

### Цель

Цель данной статьи — раскрыть содержание принципов справедливости и равенства посредством анализа Конституции Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и постановлений Конституционного суда Российской Федерации, показать их универсальный характер, взаимозависимость и взаимодополняемость, выделить признаки, определяющие их содержание.

### Результаты

Перечень принципов административной ответственности, предлагаемых в науке административного права, различен [1, с. 196–199]. Однако все авторы единодушны в выделении принципов справедливости и равенства в сфере административной ответственности. Это не случайно, так как оба принципа получили как прямое, так и косвенное закрепление в нормах Конституции Российской Федерации, а также детальную регламентацию в КоАП РФ.

*Принцип справедливости в сфере административной ответственности.*

Справедливость административной ответственности «состоит в том, что нарушение правопорядка должно быть устранено, нарушенное право восстановлено, а причиненный вред возмещен в полном объеме. Лицо, причинившее вред, может быть освобождено от его возмещения полностью или частично при наличии ряда оправдывающих или смягчающих вину обстоятельств. Такой подход будет справедливым, неформальным» [2, с. 188].



Принцип справедливости получил воплощение в ряде конституционных установлений, развитых нормами КоАП РФ.

Так, ст. 54 Конституции РФ закрепляет, что «закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон» [3].

Данное конституционное предписание развито ст. 1.7 КоАП РФ, согласно которой: «1. Лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения. 2. Закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение, имеет обратную силу, то есть распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет» [4].

Проблема реализации принципа справедливости в сфере административной ответственности затрагивалась в ряде постановлений Конституционного суда РФ. В частности, в Постановлении от 26 ноября 2012 г. № 28-П Конституционный суд РФ дисквалифицировал рыночную стоимость в качестве базового критерия, принимаемого в расчет при определении штрафа за недекларирование либо недостоверное декларирование товаров. Аргументы Конституционного суда в обосновании своего решения сводились к следующим обстоятельствам. Во-первых, цены (рыночная стоимость) на одни и те же товары, продаваемые в разных странах и ввозимые на территорию Российской Федерации, при обычном течении розничной и оптовой торговли в условиях поддержки свободной и добросовестной конкуренции могут многократно как увеличиваться, так и уменьшаться. Во-вторых, при перемещении товара через таможенную границу приобретатели ориентируются на его фактическую стоимость в стране приобретения, которая может не совпадать с рыночной (или иной) стоимостью этого товара в Российской Федерации. В-третьих, при исчислении рыноч-

ной стоимости товара – тем более что в разных регионах России она неодинакова – могут применяться различные методики, допускающие существенные отклонения в определении ее параметров [5].

Наличие упомянутых обстоятельств – в силу правовых позиций, сформулированных Конституционным судом Российской Федерации в Постановлении от 13 июля 2010 г. № 15-П [6], – лишает нарушителей таможенных правил возможности с достаточной четкостью предвидеть правовые последствия совершаемых действий, что при привлечении их к ответственности приводит к нарушению *принципов справедливости и равенства*. Соответственно, как прямо подчеркнул Конституционный суд России, использование рыночной стоимости для расчета размера штрафа за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ, как предполагающее дискрецию правоприменителя при выборе метода ее оценки, не согласуется с надлежащей формальной определенностью закона, вследствие чего такая стоимость не может применяться для исчисления штрафных административных санкций.

Принцип справедливости применительно к административной ответственности, на наш взгляд, получает воплощение в таких критериях, как необходимость, соразмерность и пропорциональность, неоднократно упоминаемых в ряде постановлений Конституционного суда РФ.

Необходимость предполагает: выяснение всех обстоятельств дела и соответствие их предписаниям КоАП РФ; выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, для определения наличия признаков административного правонарушения. Соразмерность и пропорциональность (можно рассматривать как синонимы) означают: соответствие наказания обстоятельствам, причинам и условиям совершенного правонарушения; назначение наказания в пределах, установленных КоАП РФ или законом субъекта РФ об административной ответственности, предусматривающих ответственность за данное деяние.

Примером может служить Постановление Конституционного суда от 18 мая 2012 г. № 12-П [7]. С. А. Катков постановлением мирового судьи судебного участка № 72 Советского района г. Тулы от 29 ноября 2010 г., оставленным без изменения решением Советского районного суда города Тулы от 30 мая 2011 г., и постановлением председателя Тульского областного суда от 22 июля 2011 г. был привлечен к административной ответственности в виде штрафа в размере 1000 рублей за нарушение установленного



порядка проведения публичных мероприятий. Административное правонарушение суды усмотрели в том, что С. А. Катков не выполнил возложенной на него, как на организатора публичного мероприятия – шествия, обязанности и не обеспечил соблюдения условий его проведения, допустив к участию в шествии 300 человек, тогда как согласно уведомлению, поданному им в администрацию г. Тулы, предполагаемое количество участников этого публичного мероприятия должно было составить 150 человек.

По мнению С.А. Каткова, примененные судами в его деле положения КоАП РФ и Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» – именно потому, что они позволяют привлекать организатора публичного мероприятия к административной ответственности в случае, если фактическое количество участников данного публичного мероприятия превысило заявленное в уведомлении о его проведении, – нарушают его права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, и не соответствуют ее ст. 2, 4 (ч. 2), 6 (ч. 2), 15 (ч. 1 и 4), 17 (ч. 1), 18, 21 (ч. 1), 31, 45 (ч. 1), 54 (ч. 2), 55, 71 (п. «а», «в»), 72 (п. «б», «к» ч. 1) и 76 (ч. 1 и 2).

Конституционный суд РФ в постановлении отметил, что участие в публичном мероприятии большего, чем было заявлено его организатором в уведомлении, количества участников само по себе еще не является достаточным основанием для привлечения его к административной ответственности, равно как и само по себе превышение нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия. Административная ответственность за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий может наступать только в том случае, когда превышение заявленного в уведомлении количества участников публичного мероприятия и создание тем самым реальной угрозы общественной безопасности и правопорядку было обусловлено:

– деянием организатора этого публичного мероприятия;

– когда организатор публичного мероприятия, допустив превышение количества его участников, не принял мер, направленных на ограничение доступа граждан к участию в публичном мероприятии, обеспечение общественного порядка и безопасности при условии, что это повлекло возникновение реальной угрозы их нарушения, нарушения безопасности как участников публичного мероприятия, так и лиц, в нем не участвовавших, а также причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц.

Иное означало бы возможность необоснованного привлечения к административной ответственности организатора публичного мероприятия за действия иных лиц – участников публичного мероприятия, правомерно реализующих свое конституционное право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. Это противоречило бы ст. 31 Конституции Российской Федерации, целям, задачам и принципам Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», понятию административного правонарушения, целям и задачам КоАП РФ, закрепленному им принципу личной ответственности физических лиц за совершаемые административные правонарушения.

*Принцип юридического равенства* вытекает из содержания ст. 19 Конституции РФ, согласно которой все равны перед законом и судом.

Данное конституционное предписание применительно к административной ответственности конкретизировано ст. 1.4 КоАП РФ: «1. Лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. 2. Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечении к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» [4].

Принцип юридического равенства субъектов административной ответственности получил отражение во многих постановлениях Конституционного суда РФ.

Так, в Постановлении Конституционного суда РФ от 05.02.1993 г. № 2-П отмечено, что обыкновение правоприменительной практики выселения граждан из самоуправно занятых жилых помещений в административном порядке только с санкции прокурора не соответствует ст. 19 Конституции РФ, устанавливающей равенство всех перед законом и судом.



Этот вывод следует из того, что лица, самоуправно занявшие жилые помещения, выселяются в административном порядке без судебного разбирательства лишь из домов государственного и муниципального жилищного фонда. Тогда как согласно п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987 г. «О практике применения судами жилищного законодательства» лица, самоуправно занявшие жилые помещения в домах жилищно-строительных кооперативов либо в принадлежащих гражданам на праве собственности, а также самовольно вселившиеся в нежилые дома и помещения, подлежат выселению в судебном порядке.

Это противоречит и положению ч. 2 ст. 10 Конституции Российской Федерации, согласно которому государство обеспечивает равную защиту всех форм собственности, в том числе частной, государственной, муниципальной и собственности общественных объединений [8].

В Постановлении от 28 мая 1999 г. № 9-П Конституционный суд РФ отметил, что нормы, предусматривающие особенности административного судопроизводства, не могут противоречить общим принципам права, умалять конституционные гарантии достоинства личности, *нарушать равенство всех перед законом и судом* и в силу этого не должны ограничивать право каждого на судебную защиту, в том числе на защиту от судебной ошибки при применении санкций, связанных с ограничением прав граждан. Конституционный суд РФ признал неконституционным, т.е. не соответствующим ст. 19 (ч. 1) Конституции РФ положение ч. 2 ст. 266 КоАП РФ, как исключаящее для заинтересованных лиц возможность обратиться в какой-либо процедуре в суд с жалобой, влекущей обязательную проверку законности и обоснованности состоявшегося судебного постановления по делу об административном правонарушении [9].

Проблема соблюдения принципа равенства при назначении административных наказаний упоминалась и в Постановлении Конституционного суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П, где отмечалось, что установление конфискации товаров и транспортных средств в качестве санкции за предусмотренное в ст. 266 Таможенного кодекса Российской Федерации таможенное правонарушение не может быть признано соответствующим принципу равенства. Диспозиция данной нормы не исключает произвольного применения конфискации при отсутствии противоправного поведения, либо вместо санкций, предусмотренных за такие же нарушения режима таможенного оформления другими нормами Таможенного кодекса Российской Федерации, либо

в отношении деяний, ответственность за которые устанавливается не законом, а подзаконными актами. Возможность лишения собственников перемещаемого через границу имущества при этих условиях представляет собой ограничение конституционного права частной собственности, которое является несправедливым, несоизмеримым и к тому же недопустимым с точки зрения требований к законной форме такого рода ограничений, что противоречит ст. 19 (ч. 1 и 2), 35 (ч. 1) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации [10].

### Заключение

Принцип справедливости предполагает, что согласно КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (ч. 1 ст. 1.5). Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном данным Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело (ч. 2 ст. 1.5).

По смыслу ч. 1 ст. 1.5 КоАП Российской Федерации во взаимосвязи с п. 2 ч. 1 его ст. 24.5 отсутствие вины в совершении административного правонарушения является одним из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении. Иной подход к оценке действий (бездействия) противоречил бы принципу презумпции невиновности, приводил бы к объективному вменению и тем самым – к вынесению несправедливых судебных решений, нарушению объективной истины.

«Равенство граждан перед законом при рассмотрении дела об административном правонарушении означает, что в отношении всех граждан применяются одни и те же материальные нормы и процессуальные правила. Одинаково для всех действуют нормы о понятии административного правонарушения, об обстоятельствах, исключающих возможность привлечения к ответственности, принципы назначения наказания, порядок рассмотрения дела, исследования и оценки доказательств, вынесения постановления, порядок его обжалования, рассмотрения жалобы, исполнения постановления и др.» [11, с. 13].

### Список литературы

1. Административное право : учебник / под ред. проф. Н. Ю. Хамановой. М., 2011. 356 с.
2. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М., 2008. 320 с.



3. Конституция Российской Федерации. М., 2013. 32 с.
4. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001. №195-ФЗ (ред. от 28.12. 2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.
5. По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой Общества с ограниченной ответственностью «Авеста» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.11.2012 г. №28-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50 (ч. 6), ст. 7124.
6. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валуевой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова : постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 29, ст. 3983.
7. По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С. А. Каткова : постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2921.
8. По делу о проверке конституционности правоприменительной практики, связанной с судебным порядком рассмотрения споров о предоставлении жилых помещений; о проверке конституционности административного порядка выселения граждан из самоуправно занятых жилых помещений с санкции прокурора; о проверке конституционности отказа в возбуждении уголовного дела : постановление Конституционного Суда РФ от 05.02.1993 № 2-П // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1994. № 1.
9. По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РФ об административных правонарушениях» в связи с жалобами граждан Е. А. Арбузовой, О. Б. Колегова, А. Д. Кутырева, Р. Т. Насибулина : постановление Конституционного Суда РФ от 28.05.1999 № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 23, ст. 2890.
10. По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М. М. Гаглоевой и А. Б. Пестрякова : постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.1998 № 8-П // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1998. № 3.
11. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях : 7-е изд. / под ред. Н. Г. Салищевой. М., 2011. 1257 с.

## The Principles of Justice and Equality in the Area of Administrative Responsibility

**P. V. Nudnenko**

Moscow City «Youth Center of North-East Administrative District»  
124, Yaroslavskoe shosse, Moscow, 129347, Russia  
E-mail: nudnenko@rambler.ru

**Introduction.** The article is devoted to the actual concern of determining the content not enough elaborated in the science of administrative law principles of justice and equality in the sphere of administrative responsibility. **Purpose.** To open the contents of the principles of justice and equality through the analysis of the Constitution of the Russian Federation, the Administrative code of the Russian Federation and the resolutions of the Constitutional Court of the Russian Federation. **Results.** The article is the first in the science of administrative law allocated to legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation concerning the content of the principles of justice and equality in the sphere of administrative responsibility. **Conclusion.** In the article to draw a conclusion about the interdependence of both principles and their realization in such criteria, as a necessity, adequacy, and proportionality. The criteria of necessity suppose elucidation: all the circumstances of the case and the compliance of the circumstances of the case the regulations of the Administrative code of the Russian Federation; to reveal the reasons and conditions which led to commitment of administrative offences for determining the presence of signs of administrative offences. Adequacy and proportionality means: compliance of punishment to the circumstances, causes and conditions of the offence; the punishment within the limits established by the Administrative code of the Russian Federation or the law of the subject of the Russian Federation about administrative responsibility, stipulating responsibility for that act.

**Key words:** justice, equality, administrative responsibility, the Constitutional Court of the Russian Federation, necessity, adequacy, proportionality.

## References

1. Administrative law: tutorial. Ed. by N. Yu. Hamaneva. Moscow, 2011. 356 p. (in Russian).
2. Vitruk N. General theory of legal responsibility. Moscow, 2008. 320 p. (in Russian).
3. Constitution of Russian Federation. Moscow, 2013. 32 p. (in Russian).
4. Code of administrative offences of the Russian Federation on date of 30.12.2001 № 195-FZ (edited on 28.12.2013). *Collection of legislation of the Russian Federation*, 2002, no. 1 (part 1), article 1 (in Russian).



5. On the case about the verification of constitutionality of provisions of part 1, article 16.2 and part 2 of article 27.11 Code of the Russian Federation about administrative offences in connection with the complaint society with limited liability «Avesta»: decision of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 26.11.2012 № 28-P. *Collection of legislation of the Russian Federation, 2002*, no. 50 (part 6), article 7124 (in Russian).
6. On the case about the verification of constitutionality of the provisions of the first part of article 188 of the Criminal code of the Russian Federation, and part 4 of article 4.5, part 1 of article 16.2 and part 2 of article 27.11 Code of the Russian Federation about administrative offences in connection with citizens complaints V. Batalova, L. Valuevoy, Z. Ganievoy, O. Krasnoy and I. Apova: decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 13.07.2010 № 15-P. *Collection of legislation of the Russian Federation, 2010*, no. 29, article 3983 (in Russian).
7. On the case about the verification of constitutionality of provisions of part 2 of article 20.2 of the Code of the Russian Federation about administrative offences, paragraph 3 of part 4 of article 5, paragraph 5 of part 3 of article 7 of the Federal law “On meetings, rallies, demonstrations, marches and pickets” in connection with the complaint of the citizen S. Katkov: decision of the Constitutional Court of the Russian Federation from 18.05.2012 № 12-P. *Collection of legislation of the Russian Federation, 2012*, no. 22, article 2921 (in Russian).
8. On the case about the verification of constitutionality of the law enforcement practice that is associated with the judicial procedure of consideration of disputes on housing; about the verification of constitutionality of the administrative order of eviction of citizens from involve arbitrarily occupied residential premises with the sanction of the Prosecutor; the constitutionality of the refusal to Institute criminal proceedings: decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 05.02.1993 № 2-P. *Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation, 1994*, no. 1 (in Russian).
9. On the case about verification of constitutionality of provisions of part 2 of article 266 and paragraph 3 of part 1 of article 267 Code of the Russian Federation in connection with the complaint of the citizens E. Arbuzovoy, O. Kollegova, A. Kutireva, R. Nasibulina: decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 28.05.1999 № 9-P. *Collected legislation of the Russian Federation, 1999*, no. 23, article 2890 (in Russian).
10. On the case about verification constitutionality of provisions of article 266 of Customs code of the Russian Federation, part 2 article 85 and article 222 Code Russian Soviet Federative Republic about administrative offences in connection with the complaint of the citizens M. Glagolevoy and A. Pestryakova: decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 11.03.1999 № 8-P. *Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation, 1998*, no. 3 (in Russian).
11. *Commentary to the Code of the Russian Federation about administrative offences*: 7th ed. Ed. by N. G. Salisheva. Moscow, 2011. 1257 p. (in Russian).