

## Принцип равенства перед законом в законодательстве об административных правонарушениях Российской Федерации

**Резюме.** Формализация в законодательных актах идеи равенства в виде нормы-принципа является одним из атрибутов системы правового регулирования в России. Исследование реализации принципа равенства в законодательстве об административных правонарушениях представляет интерес по нескольким причинам, которые носят теоретико-правовой и прикладной характер. Различные отрасли законодательства имеют свои специфические особенности, и законодательство об административных правонарушениях не является исключением. С учетом этого формально-юридическое оформление принципа равенства изменяется и приобретает новые элементы, к ним относятся, например, исключения из содержащихся в норме-принципе правил. В исследовании предпринята попытка обоснования позиции о несовершенстве нормы-принципа «равенство перед законом», сформулированной в КоАП РФ. К задачам исследования относится раскрытие содержания принципа с учетом специфики законодательства; определение дефектов формально-юридического оформления принципа и предложение мер по их устранению; обоснование отсутствия объективных и разумных оснований дифференциации мер административной ответственности по критерию места совершения административного правонарушения (совершение правонарушения в некоторых субъектах Российской Федерации влечет повышенные меры ответственности в соответствии с КоАП РФ). Предложены конкретные меры по устранению выявленных недостатков правового регулирования. Задачи и логика исследования предопределили его структуру, которая включает в себя три части. В первой части определены особенности содержания принципа равенства перед законом в законодательстве об административных правонарушениях. Во второй части исследования выдвигается предложение по изменению ст. 1.4 КоАП РФ. В части 1 ст. 1.4 КоАП РФ предложено установить, что перед законом равны все физические и юридические лица, за исключением случаев, определенных статьей. Обоснована необходимость определения в законе исчерпывающего перечня субъектов, которые обладают иммунитетом от применения к ним мер административного принуждения; предлагаются и некоторые другие изменения законодательства. В третьей части исследования сделан вывод о необходимости исключения некоторых норм ввиду их несоответствия принципу равенства.

**Ключевые слова:** Конституция РФ; КоАП РФ; норма права; принцип; справедливость; равенство; равенство всех перед законом; иммунитет; привилегии; исключения; специальный субъект; правовой статус; административная ответственность; меры принуждения

**Для цитирования:** Малахов С. А. Принцип равенства перед законом в законодательстве об административных правонарушениях Российской Федерации. *Lex russica*. 2024. Т. 77. № 1. С. 91–102. DOI: 10.17803/1729-5920.2024.206.1.091-102

## Equality before the Law Principle in Administrative Offences Legislation of the Russian Federation

Sergey A. Malakhov

Kikot Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia  
Moscow, Russian Federation

**Abstract.** The formalization of the idea of equality in legislative acts as a norm principle is one of the attributes of the legal regulation system in Russia. The study of the implementation of the principle of equality in the legislation on administrative offenses is of interest for several reasons that are theoretical, legal and applied in nature. Various branches of legislation have their own specific features, and legislation on administrative offenses is no exception. With this in mind, the formal legal formalization of the principle of equality is changing and acquiring new elements, these include, for example, exceptions to the rules contained in the norm principle. The study attempts to substantiate the position on the imperfection of the norm principle of «equality before the law», formulated in the Administrative Code of the Russian Federation. The objectives of the study include an analysis of the principle, taking into account the specifics of legislation; identification of defects in the formal legal formalization of the principle and the proposal of measures to eliminate them; justification for the lack of objective and reasonable grounds for differentiating administrative liability measures according to the criterion of the place of commission of an administrative offense (committing an offense in some constituent entities of the Russian Federation entails increased liability measures in accordance with the Administrative Code of the Russian Federation). Specific measures are proposed to eliminate the identified shortcomings of legal regulation. The tasks and logic of the study predetermined its structure, which includes three parts. The first part defines the specifics of the content of the principle of equality before the law in the legislation on administrative offenses. In the second part of the study, the author puts forward a proposal to amend Article 1.4 of the Administrative Code of the Russian Federation. It is proposed to establish in Part 1 of Article 1.4 of the Administrative Code of the Russian Federation that all individuals and legal entities are equal before the law, except in cases defined therein. The necessity of defining in the law an exhaustive list of entities that are immune from the application of administrative coercion measures to them is justified; some other legislative changes are also proposed. In the third part of the study, it is concluded that it is necessary to exclude certain norms due to their inconsistency with the principle of equality.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation; Administrative Code of the Russian Federation; rule of law; principle; justice; equality; equality of all before the law; immunity; privileges; exceptions; special subject; legal status; administrative responsibility; coercive measures

**Cite as:** Malakhov SA. Equality before the Law Principle in Administrative Offences Legislation of the Russian Federation. *Lex russica*. 2024;77(1):91-102. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2024.206.1.091-102

### Введение

Ориентация на обеспечение прав и свобод человека является показателем (критерием) уровня цивилизованности современного государства, на что указывают не только предписания конвенциональных международных правовых источников, устанавливающих стандарты в сфере прав человека, но и многочисленные нормы национальных законодательных актов, прежде всего конституций. Такая политико-правовая установка декларируется и в Конституции РФ<sup>1</sup>.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в не-

разрывной взаимосвязи с принципами права, формально-юридически закрепляемыми в правовых предписаниях (нормах-принципах). Нормы-принципы содержат основные правовые идеи, определяющие направления формирования и применения всего законодательства или значительной его части. Они характеризуются своей стабильностью и одновременным обращением к законодателю, правоприменителю, гражданам (а также иностранным гражданам и лицам без гражданства) и их объединениям. Нормы-принципы, ввиду занимаемого ими места в системе правового регулирования, могут быть материальными, процессуальными или

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2023).

материально-процессуальными; могут состоять из одного или нескольких правовых предписаний. Такова внешняя форма выражения большинства принципов, в том числе принципа равенства или равенства всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ).

В юридических исследованиях в содержание принципа равенства включают равный объем прав и свобод, обязанностей, а также оснований юридической ответственности (при одинаковом уровне поведения субъектов)<sup>2</sup>. Представляется, что принцип равенства устанавливает требования по одинаковому применению положений, закрепленных в законодательстве, ко всем физическим и юридическим лицам, при этом содержание данных положений не обязательно должно формально соответствовать критерию равенства независимо ни от каких обстоятельств. Например, ответственность несовершеннолетних, в том числе малолетних, лиц не тождественна ответственности совершеннолетнего лица, и данное правило для всех действует одинаково.

Равенство подразумевает одинаковое для всех значение закона, при этом последним далеко не всегда лица наделяются равным объемом прав, свобод, обязанностей, не для всех устанавливаются и равные основания юридической ответственности, о чем свидетельствуют нормативно зафиксированные изъятия из общих правил. Например, статья 91 Конституции РФ определяет неприкосновенность Президента РФ.

Таким образом, реализация принципа равенства зависит от некоторых обстоятельств, среди которых связь конкретного лица с позицией, которую оно занимает в общественной жизни. Это может быть должность на государственной службе, предполагающая наличие иммунитетов при привлечении к административной ответственности. Такие исключения порождают позицию о наличии противоречий и отсутствии справедливого правового регулирования привлечения к ответственности. Отсюда следует, что принцип равенства находится в

тесной взаимосвязи с идеей справедливости в праве. На сегодняшний день можно говорить об актуализации исследования принципа равенства перед законом из-за запроса общества на справедливость.

Принцип равенства является общеправовым, значимым для всей правовой системы, в связи с чем его закрепление в ст. 19 Конституции РФ закономерно. Содержащийся в конституционных предписаниях принцип равенства является достаточно емким, определяющим параметры материальных и процессуальных аспектов юридической ответственности.

Правильное толкование конституционного принципа равенства в отечественном законодательстве предполагает обращение к другим, связанным с ним конституционным и отраслевым нормам.

Предписания Конституции РФ, несмотря на их прямое действие, находят свое продолжение и конкретизацию в нормах отраслевого законодательства с учетом его специфики<sup>3</sup>. При этом справедливо утверждение, что значение принципа равенства всех перед законом не может быть искажено спецификой отношений, регулируемых законодательством об административных правонарушениях<sup>4</sup>.

Данное законодательство является охранительным, устанавливающим административную деликтность деяний и регулирующим процессуальный порядок привлечения к административной ответственности. Некоторые его специфические черты, к которым относится установление административной ответственности не только для физических, но и для юридических лиц, применение административно-деликтных норм не только судом, но и другими субъектами публичной власти (в ч. 1 ст. 19 Конституции РФ говорится о равенстве перед судом), во многом предопределили содержание нормы, описывающей принцип равенства перед законом, — статьи 1.4 КоАП РФ<sup>5</sup>.

В данной норме-принципе устанавливается перечень обстоятельств, независимо от наличия которых юридические лица подлежат

<sup>2</sup> *Зубакин В. Ю.* Конституционный принцип равенства всех перед законом в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Саратов, 2006. С. 7.

<sup>3</sup> См., например: ст. 1.4 КоАП РФ; ст. 4 УК РФ; ст. 8 КАС РФ; ст. 7 АПК РФ; ст. 6 ГПК РФ; ч. 2 ст. 3 НК РФ.

<sup>4</sup> *Новиков А. В.* Принцип равенства перед законом в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2018. № 1 (32). С. 128.

<sup>5</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

административной ответственности (о последних не сказано в ст. 19 Конституции РФ); а также перечень исключений для индивидуальных и коллективных субъектов, на которые распространяются особые условия применения мер обеспечения производства и применения мер ответственности (ч. 2 и 3).

В зарубежных правовых исследованиях делается вывод о разной интерпретации принципа равенства перед законом, в том числе в актах национального законодательства, предметом регулирования которых является юридическая ответственность. Например, американское законодательство реализует идею равенства перед законом, как правило, фокусируясь на одинаковой для всех лиц обязанности претерпеть негативные последствия совершенного ими противоправного деяния, то есть первостепенное значение имеет материальный аспект ответственности (равные наказания за одинаковые правонарушения). Для правовой традиции стран континентальной Европы характерно понимание принципа равенства перед законом не только в указанном значении, в ней акцентируется влияние равенства и при реализации порядка привлечения к ответственности (процессуальный аспект)<sup>6</sup>.

В данной части следует отметить, что формулировка принципа равенства перед законом в ст. 1.4 КоАП РФ фактически распространяет свое действие не только на материальную, но и на процессуальную часть законодательства об административных правонарушениях.

Вместе с тем системный анализ норм законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации выявляет, что нормативное оформление принципа равенства перед законом не является совершенным (близким к совершенному). Некоторые исключения из данного принципа вносят правовую неопределенность, имеются и иные недостатки, которые сказываются на практике применения закона.

### **Проблемы формально-юридического оформления принципа равенства всех перед законом в законодательстве об административных правонарушениях и меры по их устранению**

Прежде всего, формулировки, которые использовал законодатель при изложении рассматриваемого принципа в КоАП РФ, не являются точными и способны порождать разночтения.

I. Принцип равенства в административно-деликтном законодательстве не предполагает равенства всех лиц без исключения, что, на первый взгляд, нельзя отождествлять в качестве несовершенства нормы. В части 1 ст. 1.4 КоАП РФ говорится о равенстве перед законом только лиц, совершивших административные правонарушения. Данный правовой статус лицо приобретает, когда установлены все обстоятельства, подлежащие выяснению по делу<sup>7</sup>. До этого (с момента возбуждения дела об административном правонарушении — ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ) оно является лицом, в отношении которого ведется производство.

Процессуальными документами, дающими субъекту статус лица, которое совершило административное правонарушение, являются протокол об административном правонарушении и постановление по делу об административном правонарушении (именно в них фиксируется наличие в деянии лица состава административного правонарушения). Соответственно, до составления данных документов действие принципа не распространяется на лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а действует он лишь при назначении административного наказания или освобождении от него (ответственности).

Однако права и свободы граждан (юридических лиц) могут подлежать ограничению и до составления протокола или вынесения постановления по делу об административном правонарушении (например, при применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении).

Часть 1 ст. 1.4 КоАП РФ, провозглашая равенство «лиц, совершивших административное

<sup>6</sup> *Whitman J. Q. Equality in Criminal Law: The Two Divergent Western Roads // Journal of Legal Analysis. Vol. 1. Iss. 1. Winter 2009. P. 119–165. URL: <https://doi.org/10.4159/jla.v1i1.8>.*

<sup>7</sup> Кроме случаев реализации упрощенного порядка производства по делу об административном правонарушении, предусмотренного частью 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

правонарушение», может в некоторой степени быть объяснена установленными в ч. 2 данной статьи особыми условиями применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (речь идет о полных или частичных иммунитетах от их применения). Однако в ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ не учитывается, что в других нормах иммунитеты распространяются и на применение административных наказаний (например, ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ).

Данные доводы не позволяют назвать действующую редакцию нормы-принципа равенства перед законом удачной с точки зрения объема ее правового регулирования.

Имеющаяся в законодательстве об административных правонарушениях формулировка принципа равенства перед законом не позволяет распространять его действие на некоторые аспекты процессуальных отношений в области правового статуса участников производства или в сфере доказывания (например, на оценку доказательств по делу об административном правонарушении).

Принцип равенства в ст. 1.4 КоАП РФ является отраслевым продолжением конституционных предписаний о равенстве всех перед законом и судом (последнее подразумевает равенство всех лиц, в отношении которых ведется производство, перед судом). В административно-деликтном законодательстве с учетом его специфики — наличия полномочий по рассмотрению дел о правонарушениях не только у суда, но и у органов исполнительной власти — должно быть предусмотрено аналогичное правило. Его нормативное оформление сводимо к расширению перечня тех субъектов, на которых распространяет свое действие принцип равенства, потому что оценка уполномоченным лицом доказательств и другие процессуальные действия являются участками производства, на которых принимаются решения, влияющие на его дальнейший ход. Данные решения в том числе изменяют правовое состояние субъекта, который вовлечен в производство, а им, как было определено ранее, является не только «лицо, совершившее административное правонарушение».

Таким образом, в ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ целесообразно установить, что перед законом равны все физические и юридические лица, за исключением случаев, определенных настоящей статьей, а не только лица, совершившие административные правонарушения, при этом в корректировке нуждаются и другие предписания нормы-принципа (ч. 2 и 3 ст. 1.4 КоАП РФ).

II. Часть 2 ст. 1.4 КоАП РФ устанавливает правило об особых условиях применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции. В норме приводится перечень некоторых должностных лиц<sup>8</sup>, среди которых имеется указание на «иных лиц».

Употребление в нормах-принципах необоснованно абстрактных формулировок нельзя признать допустимым. Термин «иные лица» следует конкретизировать, особенно в условиях тенденции роста числа субъектов, обладающих иммунитетами<sup>9</sup>. Некоторыми авторами предлагаются заслуживающие внимания подходы к такой конкретизации.

Имеются предложения о детализации словосочетания «иные лица» с учетом содержания ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (о трех видах государственной службы), но к сожалению, конкретной формулировки нормы-принципа автором не приводится<sup>10</sup>. Кроме этого, в высказанной позиции не учитывается правовой статус некоторых субъектов, включающий в себя иммунитет от административной ответственности, например должностных лиц органов местного самоуправления. Вместе с тем нельзя говорить о том, что должностные лица органов местного самоуправления выполняют государственные функции (они выполняют функции местного самоуправления). В связи с этим положения ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ не согласуются с ч. 9 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющей гарантии неприкосновенности некоторых субъектов муниципальной власти.

<sup>8</sup> Депутаты, судьи, прокуроры, сотрудники Следственного комитета РФ и иные лица.

<sup>9</sup> Хромов Е. В. Привлечение к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом // *Lex russica* (Русский закон). 2017. С. 61.

<sup>10</sup> Бабаян К. А. Принципы доказывания в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов // *Административное и муниципальное право*. 2014. № 7. С. 680–688.

Авторами предлагается ряд мер, направленных на устранение рассогласованности между нормами, среди которых определение в нормах КоАП РФ закрытого перечня лиц, в отношении которых применяются специальные правила производства по делам об административных правонарушениях<sup>11</sup>. Использование казуистического способа изложения правового предписания в данном случае представляется уместным; следует отметить, что таким образом оно сформулировано в ст. 1.11 проекта федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>12</sup>.

В юридической литературе имеется мнение о том, что иммунитеты от административной ответственности должностных лиц государственной гражданской и правоохранительной службы должны быть вовсе отменены<sup>13</sup>.

Вопросы справедливости установления привилегий в правовых отношениях, связанных с мерами государственного принуждения (в частности, особенностями юридической ответственности) для некоторых субъектов, осуществляющих государственную функцию, неоднократно были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ<sup>14</sup>. Из его позиций следует, что иммунитеты, которыми наделены субъекты, осуществляющие государственную функцию, являются средством защиты публичных интересов, а не личными привилегиями и их отмена создает угрозу для стабильного состояния системы публично-правовых отношений.

Совокупность изложенных аргументов свидетельствует о потребности изменения ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ, так как действующая ее редак-

ция не согласуется с системой правового регулирования, допускает разночтения и способна создавать трудности в правоприменительной деятельности.

Во-первых, формулировка «государственные функции» может быть заменена на «функции публичного управления» или «функции публичной власти», что соответствовало бы содержанию перечня исключений из принципа равенства перед законом в административно-деликтных отношениях.

Во-вторых, в примечании к ст. 1.4 КоАП РФ целесообразно закрепление исчерпывающего перечня субъектов, которые обладают иммунитетом от применения к ним мер административного принуждения, а формулировку «иные лица» необходимо исключить из ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ.

III. Часть 3 ст. 1.4 КоАП РФ устанавливает особые условия административной ответственности для субъектов малого и среднего предпринимательства. Данная часть нормы-принципа отсылает к возможности замены административного штрафа на предупреждение для субъектов, относящихся к малому и среднему предпринимательству, что является инструментом по защите их прав от чрезмерно репрессивных государственных мер принуждения, которые способны привести к ликвидации данных категорий хозяйствующих субъектов. Конституционный Суд РФ отмечает, что такое правовое регулирование является в том числе средством индивидуализации наказания<sup>15</sup>.

В действительности индивидуализация наказания является необходимым элементом

<sup>11</sup> Нобель А. Р. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в контексте реализации принципа равенства при привлечении к административной ответственности // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5 (138). С. 54–62.

<sup>12</sup> Проект кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447) // URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 09.05.2023).

<sup>13</sup> Агапов А. Б. Публичное принуждение или общественная санация... // Административное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 743–752.

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2002 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А. П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» // СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1601; постановление Конституционного Суда РФ от 07.03.1996 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” в связи с жалобами граждан Р. И. Мухаметшина и А. В. Барбаша» // СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1549.

<sup>15</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 25.06.2019 № 1563-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Термопласткомпозит” на нарушение консти-

производства по делу об административном правонарушении, посредством нее обеспечивается справедливое разбирательство по делу. Вместе с тем следует отметить, что индивидуализация наказания должна происходить в рамках правоприменительной деятельности.

В нормах закона закрепляются только критерии реализации индивидуализации наказания. Такие критерии установлены, например, в нормах о правилах назначения различных видов административных наказаний или о смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельствах. При установлении критериев необходимо стремиться к разумной справедливости; исключения из общих правил должны быть в достаточной степени мотивированы, должны иметь направленность на достижение целей и задач законодательства. В иных случаях исключения из общих правил (подобные части 3 ст. 1.4 КоАП РФ) способствуют не индивидуализации наказания, а скорее дискриминации.

Некоторые авторы, соглашаясь со значимостью особых условий привлечения к ответственности, предлагают пойти дальше и установить дифференцированные размеры административного штрафа для различных категорий субъектов предпринимательства. При этом в качестве аргумента называется разница в размере оборота хозяйствующих субъектов, а также зависящая от этого в большинстве случаев разница в характере угрозы их деяний<sup>16</sup>.

Представляется, что такая необходимость отсутствует, так как, во-первых, далеко не во всех случаях размер оборота предприятия сказывается на общественной опасности правонарушения (не было обнаружено никаких достоверных эмпирических данных, которые бы подтверждали этот тезис), во-вторых, в законодательстве об административных правонарушениях предусмотрены правовые предписания, которые

создают комплекс гарантий для соразмерного (пропорционального) назначения административного наказания в отношении юридических лиц<sup>17</sup>; в-третьих, предложенная дифференциация размеров административных штрафов будет существенно ограничивать усмотрение правоприменителя и индивидуализацию применяемых мер административной ответственности. В итоге такой подход нельзя признать соответствующим принципу равенства перед законом.

Вместе с тем действующая формулировка ч. 3 ст. 1.4 КоАП РФ, как видится, необоснованно ограничивает в праве на замену административного наказания в виде административного штрафа предупреждением физических лиц, а также юридических лиц, не входящих в определенные нормой категории. Справедливым является установление правовой возможности замены административного штрафа предупреждением для всех видов субъектов, в таком случае данный порядок назначения административного наказания перестанет быть привилегией для определенного круга лиц.

В этой связи положительно оценивается содержащаяся в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установка о введении общего правила назначения гражданам (и другим субъектам) административного наказания в виде предупреждения (п. 2.4.3.2)<sup>18</sup>.

В Концепции исследуемый принцип назван «равенством», но что стоит за данным наименованием — остается неопределенным. Непонятно его соотношение с другими принципами, имеющимися в перечне, например с принципом справедливости. Важно отметить, что содержащиеся в Концепции положения, касающиеся норм-принципов законодательства об административных правонарушениях,

туционных прав и свобод частью 1 статьи 4.1.1, частью 1 статьи 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также частью 1 статьи 1 и пунктом 1 статьи 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Решения Конституционного Суда РФ. URL: <https://ksrf.ru/ru> (дата обращения: 01.06.2023).

<sup>16</sup> Переседов А. М. Установление дифференцированного размера административной ответственности для различных категорий подконтрольных субъектов в целях обеспечения и защиты интересов малого и среднего предпринимательства // Безопасность бизнеса. 2018. № 1. С. 30–34.

<sup>17</sup> Например, назначение административного наказания для юридического лица менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного санкцией нормы (ч. 3–3.5 ст. 4.1 КоАП РФ).

<sup>18</sup> Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRvRfPpSydJQShBlwIAy7khO7Nat9EL.pdf> (дата обращения: 01.06.2023).

представляются недостаточно проработанными. В документе, который представляет собой основу реформирования отрасли законодательства, декларативно определяется только перечень норм-принципов.

Таким образом, основополагающие начала законодательства концептуально недоработаны, хотя именно на их особенности (в частности, исключениях из принципов) и следовало бы обратить особое внимание.

### **Дефекты взаимосвязи нормы-принципа равенства перед законом и норм Особенной части КоАП РФ**

Норма-принцип равенства перед законом устанавливает те базовые начала, которым должны соответствовать другие нормы законодательства, в этом состоит их системная связь, но анализ последней не позволяет заключить, что данное правило соблюдается.

Нормами КоАП РФ предусмотрены более строгие меры административной ответственности за совершение административных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения (ч. 5 и 7 ст. 12.16, ч. 1.2 ст. 12.17, ч. 5 и 6 ст. 12.19, ч. 2 ст. 12.28), миграционных правил (ч. 3, 3.1 ст. 18.8, ч. 2 ст. 18.8, ч. 4 ст. 18.15, ч. 3 ст. 18.16) и порядка управления (ч. 2 ст. 19.15, ч. 2 ст. 19.15.1, ч. 2 и 4 ст. 19.15.2, ч. 3 ст. 19.27) в городах Москве, Санкт-Петербурге, некоторых других субъектах России (Московской и Ленинградской области: ч. 3, 3.1 ст. 18.8, ч. 2 ст. 18.10, ч. 3 ст. 19.27 и некоторые другие).

Конституционный Суд РФ признал допустимость и законность подобного правового регулирования в сфере дорожного движения и отметил специфику дорожно-транспортной обстановки городов Москвы и Санкт-Петербурга как крупных транспортных узлов, что предопределяет более сложные условия дорожного движения в этих городах. Кроме этого, Суд обратил внимание на повышенную общественную опасность данных правонарушений<sup>19</sup>.

В юридических исследованиях отмечается, что признаки административного правонаруше-

ния имеются у всех правонарушений и место их совершения никак данное обстоятельство не отменяет<sup>20</sup>, с таким подходом нельзя не согласиться.

Более того, как можно говорить о повышенных мерах административной ответственности за некоторые правонарушения в городах федерального значения, когда в законодательстве об административных правонарушениях Российской Федерации нет ни одного слова о признаке общественной опасности правонарушения. Между тем фактически именно на данный признак указывает Конституционный Суд РФ в обоснование своей позиции о конституционности исключений из принципа равенства перед законом. Признак общественной опасности присущ понятию преступления, но не административного правонарушения. На сегодняшний день отсутствует установленный в законе критерий, который бы позволил проводить разграничение правонарушений.

Следует отметить, что даже если бы общественная опасность была формально-юридически определена в качестве признака административного правонарушения, то деяния, за которые установлены повышенные меры ответственности, все равно не отвечают заявленному критерию.

Так, за несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками, запрещающими движение грузовых транспортных средств, предусмотрен штраф в размере 500 руб. (ч. 6 ст. 12.6 КоАП РФ), за то же деяние в Москве или Санкт-Петербурге — 5 000 руб. (ч. 7 ст. 12.6 КоАП РФ). Вызывает сомнение, что общественная опасность данного административного правонарушения при совершении его в Москве и Санкт-Петербурге становится настолько больше, что административный штраф увеличивается десятикратно.

Части 5 и 6 ст. 12.19 КоАП РФ предусматривают повышенное наказание в виде административного штрафа за нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств, совершенное в Москве или Санкт-Петербурге, но при этом, например, за нарушение правил маневрирования или допустимой скорости дви-

<sup>19</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2014 № 13-П «По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2288.

<sup>20</sup> Кузьмичева Г. А., Молчанов П. В. Принцип равенства перед законом и административная ответственность // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 61–63.

жения, которые действительно в таких крупных городах, как Москва и Санкт-Петербург, несут бóльшую общественную опасность, повышенный административный штраф не устанавливается.

Статистика за 2020, 2021 и 2022 гг.<sup>21</sup> свидетельствует о том, что к наиболее соответствующим факторам риска совершения дорожно-транспортных происшествий относятся другие нарушения (управление транспортными средствами водителями, имеющими признаки опьянения (ч. 1 и 3 ст. 12.8, ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ); превышение установленной скорости движения транспортного средства (ст. 12.9 КоАП РФ); выезд в нарушение ПДД на полосу дороги, предназначенную для встречного движения (ч. 4 и 5 ст. 12.15 КоАП РФ); нарушение ПДД пешеходами и непредоставление преимущества в движении пешеходам (ч. 1 ст. 12.29, ст. 12.30, 12.18 КоАП РФ)). Однако повышенная административная ответственность на территории субъектов Российской Федерации, являющихся крупными транспортными узлами, с более сложными условиями дорожного движения (городов Москвы и Санкт-Петербурга), где вероятность совершения большинства из перечисленных правонарушений повышается (соответственно, их общественная опасность выше), не предусмотрена.

Такой подход законодателя к определению размеров административных наказаний нельзя назвать последовательным, системным и оправданным, учитывая явное несоответствие принципу равенства перед законом.

Вместе с тем ни статья 19 Конституции РФ, ни статья 1.4 КоАП РФ не декларируют равенство ответственности вне зависимости от места совершения правонарушения. Данный признак состава правонарушения в некоторых случаях действительно влияет на характер и степень его общественной опасности и, соответственно, на вид и размер наказания.

Например, нарушение правил охраны водных биологических ресурсов влечет административную ответственность, предусмотренную статьей 8.38 КоАП РФ, но то же деяние, совершенное на особо охраняемых природных территориях, влечет более строгие меры административной ответственности, предусмотренные статьей 8.39 КоАП РФ. Лицо по своей

воле совершает последнее названное правонарушение на территории с особым юридическим режимом (что представляет бóльшую угрозу охраняемым отношениям), в том числе поэтому более строгие меры ответственности являются оправданными.

Применительно к гл. 12 КоАП РФ о такой свободе воли лица, совершающего административное правонарушение, говорить нельзя, так как место совершения административного правонарушения в абсолютном большинстве случаев предопределено местом жительства (или местом работы) водителя. Человек, зарегистрированный по месту жительства в Москве (Санкт-Петербурге) или работающий и временно проживающий в Москве (Санкт-Петербурге), находится в неравном положении с проживающими и работающими в других субъектах Российской Федерации.

Однако составы административных правонарушений с повышенными мерами ответственности не ограничиваются главой 12 КоАП РФ, например, часть 2 ст. 19.15 КоАП РФ предусматривает повышенный размер административного штрафа за проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), совершенное в Москве или Санкт-Петербурге. По общему правилу общественная опасность правонарушения должна определять размер штрафной санкции, но согласно данной норме (и аналогичным ей) повышенная общественная опасность правонарушения заключается только в том, что оно совершено в городах федерального значения.

Представляется, что в перспективе следует отказаться от установления повышенной административной ответственности на федеральном уровне за совершение административных правонарушений в отдельных субъектах Российской Федерации. К тому же аксиоматичной является закономерность, согласно которой предупреждению правонарушений в большей степени способствуют не повышенные меры ответственности, а их неотвратимость.

В этой связи, например, увеличение количества средств автоматизированной фото- и видеofиксации правонарушений в области дорожного движения является более целесообразной мерой, чем точечное увеличение размеров адми-

<sup>21</sup> Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2022 году : информационно-аналитический обзор / К. С. Баканов, П. В. Ляхов, М. М. Исаев [и др.]. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2023. С. 11, 16, 17.

нистративных штрафов за совершение таких административных правонарушений в городах Москве и Санкт-Петербурге или каких-либо иных субъектах России. При этом на официальном уровне (заседание Президиума Государственного Совета) на обсуждение выносятся вопросы о закреплении за субъектами России права устанавливать собственные системы административных штрафов за нарушение правил дорожного движения<sup>22</sup>. Представляется, что данные предложения являются теоретически необоснованными и требующими серьезного обсуждения в научном сообществе, так как их реализация расходится с действующим порядком правового регулирования административной ответственности на федеральном и региональном уровне.

Указанными недостатками проблемы реализации принципа равенства перед законом в законодательстве об административных правонарушениях не ограничиваются.

Обращает на себя внимание противоречие между ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ и нормами Особенной части КоАП РФ, которые устанавливают повышенные меры административной ответственности для должностных лиц или специальных субъектов административных правонарушений, которые подлежат административной ответственности как должностные лица (примечание к ст. 2.4 КоАП РФ). При действующем правиле о том, что физические лица подлежат административной ответственности независимо от должностного положения (ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ) за одно противоправное деяние, описанное в диспозиции нормы, в ее санкции устанавливаются разные меры ответственности для физических лиц: граждан и должностных лиц.

Повышенная административная ответственность для должностных лиц может быть оправдана при совершении правонарушения с использованием служебного (должностного) положения, но для такой формулировки норм Особенной части целесообразен пересмотр оснований и условий административной ответственности должностных лиц, в том числе отказ от отождествления с должностными лицами ряда специальных субъектов<sup>23</sup>.

Для должностных лиц и приравненных к ним специальных субъектов административ-

ных правонарушений (ст. 2.4 КоАП РФ) в ст. 3.5 КоАП РФ установлены повышенные размеры административного штрафа, что не соответствует провозглашенному принципу равенства. Повышенная ответственность специальных субъектов административных правонарушений, приравненных к должностным лицам, не может быть признана согласующейся с принципом равенства, так как во многих случаях данные субъекты не подпадают под критерии, которые обуславливают более строгие меры ответственности для должностных лиц. Представляется, что эта проблема может являться предметом самостоятельного исследования.

### Заключение

Законодательство об административных правонарушениях не свободно от многих недостатков, которые имеют различное происхождение и характер. Однако именно нехватка норм-принципов или их недостаточно качественное юридическое оформление в законе оказывают наибольший негативный эффект на правотворческую и правоприменительную деятельность.

Нормы-принципы определяют стандарты нормотворчества, границы усмотрения правоприменителей и служат средством преодоления противоречий. Поэтому исследование их состояния, проблем и перспектив совершенствования является важной задачей для юридического сообщества.

Резюмируя проведенное исследование нормативного оформления принципа равенства перед законом (ст. 1.4 КоАП РФ), а также состояния его взаимосвязи с другими нормами законодательства об административных правонарушениях, можно сделать выводы о наличии неправомерных и необоснованных исключений, о несогласованности некоторых административно-деликтных норм с требованиями принципа равенства всех перед законом.

Предложены изменения действующего законодательства об административных правонарушениях, которые устраняют выявленные недостатки правового регулирования.

<sup>22</sup> Глава государства в режиме видеоконференции провел заседание Президиума Государственного Совета, на котором рассматривалась транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом до 2035 года // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66968> (дата обращения: 01.10.2023).

<sup>23</sup> Кисин В. Р., Хадисов Г. Х. Специальные субъекты административных правонарушений, подлежащие ответственности как должностные лица // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 50–54.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Агапов А. Б. Публичное принуждение или общественная санация... // Административное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 743–752.

Бабаян К. А. Принципы доказывания в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 680–688.

Зубакин В. Ю. Конституционный принцип равенства всех перед законом в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Саратов, 2006. 26 с.

Кисин В. Р., Хадисов Г. Х. Специальные субъекты административных правонарушений, подлежащие ответственности как должностные лица // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 50–54.

Кузьмичева Г. А., Молчанов П. В. Принцип равенства перед законом и административная ответственность // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 61–63.

Нобель А. Р. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в контексте реализации принципа равенства при привлечении к административной ответственности // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5 (138). С. 54–62.

Новиков А. В. Принцип равенства перед законом в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2018. № 1 (32). С. 125–143.

Переседов А. М. Установление дифференцированного размера административной ответственности для различных категорий подконтрольных субъектов в целях обеспечения и защиты интересов малого и среднего предпринимательства // Безопасность бизнеса. 2018. № 1. С. 30–34.

Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2022 году: информационно-аналитический обзор / К. С. Баканов, П. В. Ляхов, М. М. Исаев [и др.]. М. : НЦ БДД МВД России, 2023. 150 с.

Хромов Е. В. Привлечение к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом // Lex russica (Русский закон). 2017. № 6 (127). С. 60–67.

Whitman J. Q. Equality in Criminal Law: The Two Divergent Western Roads // Journal of Legal Analysis. Vol. 1. Iss. 1. Winter 2009. P. 119–165. URL: <https://doi.org/10.4159/jla.v1i1.8>.

## REFERENCES

Agapov AV. Public coercion or public rehabilitation. *Administrative and municipal law*. 2013;7:743-752. (In Russ.).

Babayan KA. Principles of proof in the administrative and jurisdictional activities of customs authorities. *Administrative and municipal law*. 2014;7:680-688. (In Russ.).

Bakanov KS, Lyakhov PV, Isaev MM, et al. Law enforcement activities in the field of road safety in 2022: an information and analytical review. Moscow: NTs BDD of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation; 2023. (In Russ.).

Khromov EV. Bringing Persons with a Specific Legal Status to Administrative Responsibility. *Lex Russica*. 2017;6(127):60-67. (In Russ.).

Kisin VR, Khadisov GK. Special subjects of administrative offenses to be held liable as being officials. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2023;3:50-54. (In Russ.).

Kuzmicheva GA, Molchanov PV. Equality before the law principle and administrative responsibility. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2014;9:61-63. (In Russ.).

Nobel AR. Features of proceedings in cases of administrative offenses in the context of implementation of the principle of equality in bringing to administrative responsibility. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;5(138):54-62. (In Russ.).

Novikov AV. The principle of equality before the law in proceedings on administrative offences. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo» [Proceedings of Voronezh State University. The Law Series]*. 2018;1(32):125-143. (In Russ.).

Peresedov AM. The establishment of a differentiated amount of administrative responsibility for different categories of controlled entities in order to ensure and protect the interests of small and medium-sized businesses. *Bezopasnost biznesa [Business security]*. 2018;1:30-34. (In Russ.).

Whitman JQ. Equality in Criminal Law: The Two Divergent Western Roads. *Journal of Legal Analysis*. Winter 2009;1(1):119-165. Available from: <https://doi.org/10.4159/jla.v1i1.8>.

Zubakin VYu. The constitutional principle of equality of all before the law in the Russian Federation. The author's abstract of Cand. Diss. (Law). Saratov; 2006. (In Russ.).

---

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Малахов Сергей Алексеевич**, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя д. 12, ул. Академика Волгина, г. Москва 117997, Российская Федерация  
srgmlh@ya.ru

---

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Sergey A. Malakhov**, Cand. Sci. (Law), Lecturer, Department of Administrative Law, Kikot Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia  
12, Akademika Volgina St., Moscow 117997, Russian Federation  
srgmlh@ya.ru

*Материал поступил в редакцию 10 октября 2023 г.*

*Статья получена после рецензирования 4 ноября 2023 г.*

*Принята к печати 18 декабря 2023 г.*

*Received 10.10.2023.*

*Revised 04.11.2023.*

*Accepted 18.12.2023.*