УДК 342.92

ПРИНЦИП ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ В ИНСТИТУТЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2019 г. Л. Г. Коновалова

Алтайский государственный университет, Барнаул

E-mail: vaskova82@yandex.ru

Поступила в редакцию 15.10.2018 г.

Аннотация. В статье обзореваются решения судебных органов относительно не закрепленного в законодательстве принципа правовой определенности, указываются проблемы реализации КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, возникающие в связи с применением этого принципа. При общей положительной оценке рассматриваемого принципа предлагается отказ от его восприятия в институте административной ответственности как предполагающего запрет на отсылку к муниципально-правовым актам. Предлагается составы административных правонарушений, имеющих массовое распространение в субъектах Российской Федерации, перенести на федеральный уровень, а в КоАП РФ в целях исключения излишнего формализма правоприменителя закрепить общее правило о допустимости выхода за пределы санкции при назначении административного наказания.

Ключевые слова: принцип правовой определенности, административная ответственность, административное правонарушение, законодательство об административных правонарушениях.

Цитирование: Коновалова Л.Г. Принцип правовой определенности в институте административной ответственности Российской Федерации // Государство и право. 2019. № 11. С. 58–68.

DOI: 10.31857/S013207690007471-0

THE PRINCIPLE OF LEGAL CERTAINTY IN THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY RUSSIAN FEDERATION

© 2019 L. G. Konovalova

Altai state University, Barnaul

E-mail: vaskova82@yandex.ru

Received 15.10.2018

Abstract. The article reviews the positions of higher courts in relation to the principle of legal certainty of the law that is not enshrined in legislation, specifies the problems of implementing the Administrative Code of the Russian Federation and the laws of the subjects of the Russian Federation on administrative violations arising in connection with the application of this principle. With a general positive assessment of the principle under consideration, it is suggested that it should be rejected from the institution of administrative responsibility, which presupposes a ban on sending to municipal legal acts. Also, the composition of administrative offenses that are widespread in the constituent entities of the Russian Federation is transferred to the federal level, and in the Administrative Code of the Russian Federation, in order to exclude the excessive formalism of the law enforcer, to fix the general rule on the admissibility of going beyond the sanction when imposing administrative punishment.

Key words: principle of legal certainty, administrative responsibility, administrative violation, legislation on administrative violations.

For citation: *Konvalova, L.G. (2019). The principle of legal certainty in the institute of administrative responsibility Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, № 11, pp. 58–68.*

В действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 7 марта 2018 г.)¹ прямо не устанавливается принцип правовой определенности, однако в последние годы этот принцип в качестве общеправового стал активно применяться к институту административной ответственности, особенно на уровне субъектов Российской Федерации.

Дело в том, что принцип правовой определенности признается Европейским Судом по правам человека и находит широкое применение в его практике². Конституционный Суд РФ также неоднократно ссылаясь на этот принцип, несмотря на отсутствие такового в Конституции РФ. В частности, Конституционный Суд РФ в своих актах подчеркивает, что нарушения требований определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования не обеспечивают единообразного понимания и толкования правовых норм правоприменителями, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом. Орган конституционного контроля исходит из того, что нарушения требования определенности правовой нормы достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции РФ³. Верховный Суд РФ, в свою очередь, рассматривает нарушение принципа правовой определенности как основание для признания нормативного правового акта не действующим⁴.

В теоретическом плане принцип правовой определенности известен юриспруденции еще со времен древнеримской государственности⁵ и считается

неотъемлемой составляющей самой природы нормы права⁶, но в условиях отсутствия легального и международно-правового закрепления трактуется далеко не однозначно. Попытки дать единое понятие правовой определенности в литературе предпринимаются нечасто⁷. Наиболее емкое и краткое определение предлагает Ю. Романец: «Правовая определенность – это ясность относительно наличия прав и обязанностей в конкретном правоотношении, точное представление о своем юридическом статусе»⁸.

В целом правовая определенность рассматривается как необходимое следствие и условие реализации верховенства права⁹, как составляющая равноправия граждан, предполагающая установление равных требований к субъектам права¹⁰, как предпосылка стабильности правовых норм¹¹, как аналог термина «законность»¹². Представители нормативистского подхода к праву разграничивают определенность внутренней и внешней формы права, обусловленную всеобщностью правового регулирования, требуют согласованности юридических конструкций, детализированности содержания правовых предписаний¹³. В рамках концепции «естественного права» правовая определенность воспринимается как субъективное право личности на

⁶ См.: *Бондарь Н.С.* Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4–10.

⁷ См.: *Пресняков М.В.* Правовая определенность и принцип разумной сдержанности законодателя: проблема формальной и материальной определенности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 3–6.

⁸ *Романец Ю.* Правовая определенность или безнаказанность? // ЭЖ-Юрист. 2011. № 49. С. 15.

⁹ См.: *Боннер А.Т., Котов О.В.* Принцип правовой определенности в практике Европейского Суда по правам человека // Закон. 2008. № 4. С. 199; *Сидоренко М.В.* К дискуссии о содержательных элементах категории «правовая определенность» в российском праве (часть 1) // Вестник Краснодарского ун-та МВД России. 2017. № 2 (36). С. 172.

¹⁰ См.: *Бондарь Н.С.* Указ. соч. С. 4–10.

¹¹ См.: *Алексеева Т.М.* Правовая определенность судебных решений в уголовном судопроизводстве: понятие, значение и пределы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 43.

¹² *Зайцев С.В.* Основания для отмены вступивших в законную силу судебных актов в гражданском судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 216.

¹³ См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права // Алексеев С.С. Собр. соч. М., 2010. С. 615.

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

² См.: постановление Европейского Суда по правам человека от 30 марта 2017 г. «Дело “Нагметов (Nagmetov) против Российской Федерации” (жалоба № 35589/08)» // Бюллетень ЕСПЧ. 2017. № 6(180); Информация о Постановлении Европейского Суда по правам человека от 2 июня 2016 г. по делу «Папаиоанну (Papaioannou) против Греции» (жалоба № 18880/15) // Бюллетень ЕСПЧ. 2016. № 11(173).

³ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Росс. газ. 2004. 25 июля.

⁴ См.: СЗ РФ. 2015. № 10, ст. 1391.

⁵ См.: *Рехтина И.В.* Истоки принципа правовой определенности (res judicata) в законодательстве Древнего Рима // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по материалам XXVII Междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск, 2013. С. 24.

четкость, ясность и стабильность правовых норм¹⁴. Правовая определенность может восприниматься как требование к законодателю, ассоциируемое в первую очередь с правилами юридической техники, а также как требование к правоприменителю, предполагающее единство толкования и применения правовых норм¹⁵. При таком многообразии трактовок смыслового значения категории «правовая определенность», она признается «фундаментальной правовой идеей мировоззренческого характера»¹⁶, идеалом, к которому надо стремиться¹⁷. Однако в юридической литературе подчеркивается относительность этого идеала и сопоставимость его с иными правовыми принципами¹⁸.

Отраслевое наполнение рассматриваемого принципа может иметь узконаправленное содержание. Наиболее разработанным следует признать подход специалистов в области гражданского и уголовного процесса к восприятию правовой определенности как устойчивости и исполнимости судебного решения¹⁹. В конституционном праве принцип правовой определенности норм права преимущественно исследуется с позиций конституционного нормоконтроля²⁰. Однако в последнее время представители отраслевых наук предпринимают попытки более широкого анализа

воздействия принципа правовой определенности на отраслевое законодательство²¹.

В административно-правовой науке влияние принципа правовой определенности на общественные отношения исследовано в недостаточной мере. Можно даже наблюдать отставание теории от практики в этом вопросе. Принцип правовой определенности уже несколько лет используется судами применительно к институту административной ответственности (главным образом на уровне субъектов Российской Федерации), а аналитические работы в этом направлении лишь начали появляться²².

Несмотря на отсутствие в КоАП РФ четко сформулированного требования о правовой определенности законодательства об административных правонарушениях, суды с обоснованием нарушения этого принципа прекращают действие многих норм права. В сфере административной ответственности решения мотивируются ссылкой на ст. 2.1 и 1.4 КоАП РФ. Исходя из положений ст. 2.1, правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, должны содержать конкретные признаки действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения. Следовательно, материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, а не в отсылочном акте, изданном органом государственной власти. Неопределенность законодательного регулирования ведет к нарушению закрепленного в ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ принципа равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом и снижает уровень гарантий, предусмотренных федеральным законодательством об административных правонарушениях²³.

С таким обоснованием достаточно большое количество норм законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности было признано недействующими. В качестве примера можно привести статью Закона Приморского края от 21 февраля 2007 г. «Об административных

¹⁴ См.: *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М., 2001. С. 29; *Рукавишников А.А.* Генезис категории «правовая определенность» в современной юридической науке // *Вестник Томского гос. ун-та. Право.* 2014. № 3. (13). С. 73.

¹⁵ См.: *Бондарь Н.С.* Указ. соч. С. 4–10; *Пресняков М.* Дискреционные полномочия и правовая определенность // *Власть.* 2013. № 5. С. 163; *Сидоренко М.В.* Указ. соч. С. 171.

¹⁶ *Сидоренко М.В.* Правовая определенность как фундаментальная общеправовая идея: понятие, сущность и назначение // *Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Сер. «Право».* Т. 16. 2016. № 3. С. 45–51.

¹⁷ См.: *Момотов В.В.* Принцип правовой определенности и неопределенность права // *Юристы – Правовед.* 2013. № 1 (56). С. 85, 86.

¹⁸ См.: *Пресняков М.В.* Правовая определенность и принцип разумной сдержанности законодателя: проблема формальной и материальной определенности. С. 3–6; *Гаджиев Г.А.* Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // *Сравнительное конституционное обозрение.* 2012. № 4. С. 16–28; *Момотов В.В.* Указ. соч. С. 85, 86.

¹⁹ См.: *Алексеева Т.М.* Указ. соч. С. 43; *Сидоренко М.В.* К дискуссии о содержательных элементах категории «правовая определенность» в российском праве (часть 2) // *Вестник Краснодарского ун-та МВД России.* 2017. № 3 (37). С. 143; *Ковтун Н.Н., Зорин А.А.* Принцип правовой определенности в системе правовых позиций и итоговых выводов Конституционного Суда РФ // *Вестник Волгоградского ун-та. Сер. 5 «Юриспруденция».* 2015. № 3 (28). С. 143–149.

²⁰ См.: *Гаджиев Г.А.* Указ. соч. С. 16–28; *Бондарь Н.С.* Указ. соч. С. 4–10.

²¹ См.: *Ковтун Н.Н.* Правовая определенность российского уголовно-процессуального права // *Государство и право.* 2015. № 8. С. 32–42; *Гаджиев Г.А.* Указ. соч. С. 16–28.

²² См.: *Руденко А.В.* Соблюдение правовой определенности в законодательстве субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в решениях Верховного Суда РФ // *Lex Russica.* 2018. № 6. С. 8–29.

²³ См.: Определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2007 г. № 47-ГО7–17; Определение Верховного Суда РФ от 12 ноября 2008 г. № 51-ГО8–29; Определение Верховного Суда РФ от 24 октября 2012 г. № 46-АПГ12–14.

правонарушениях в Приморском крае», предусматривающую ответственность за нарушение установленного муниципальными нормативными правовыми актами порядка организации и проведения массовых мероприятий (за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования). По мнению суда, законодателем Приморского края в данном случае не указано материальное основание административной ответственности, а предлагается отсылка к неназванным муниципальным нормативным правовым актам, касающимся установления порядка организации и проведения массовых мероприятий, не указаны также конкретные признаки действий (бездействия), образующие состав административного правонарушения²⁴.

В 2012 г. Верховный Суд РФ оставил без изменения решение Верховного суда Республики Хакасия, которым была признана недействующей норма Закона Республики Хакасия от 17 декабря 2008 г. № 91-ЗРХ «Об административных правонарушениях», устанавливающая административную ответственность за стоянку или парковку транспортных средств на детских площадках, газонах, участках с зелеными насаждениями, за хранение разукомплектованных (неисправных) транспортных средств в не установленных для этих целей местах. В суде было установлено, что в Республике Хакасия не имеется нормативного правового акта, регламентирующего стоянку и (или) парковку транспортных средств на территориях общего пользования в пределах населенных пунктов, не относящихся к дорогам. Соответственно, не приняты и акты, содержащие запрет на стоянку или парковку транспортных средств, а также на хранение разукомплектованных (неисправных) транспортных средств на указанных территориях. Поскольку такие акты не предусмотрены, является неправомерным установление административной ответственности за совершение действий, указанных в Законе Республики Хакасия²⁵.

В целом Верховный Суд РФ усматривает нарушение принципа правовой определенности в законах субъектов Российской Федерации об административной ответственности тогда, когда при описании состава административного правонарушения допускаются отсылки к муниципальным правовым актам, а также в случае отсутствия конкретизации в законодательстве субъектов Российской Федерации предписаний, за неисполнение которых устанавливается ответственность. Заданный Верховным Судом РФ вектор развития

законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности активно поддерживается органами прокуратуры, которые вносят протесты на законодательные акты субъектов Федерации в силу их противоречия рассматриваемому принципу. Например, в Алтайском крае со ссылкой на нарушение принципа правовой определенности под влиянием прокуратуры были переформулированы составы, устанавливающие ответственность за нарушение правил благоустройства и содержания домашних животных, предусмотренных муниципальными правовыми актами, была переработана статья об ответственности за шум, сопровождавшаяся одновременным изданием закона о правилах соблюдения тишины²⁶.

Однако, несмотря на массовость подобной практики, указанный подход Верховного Суда РФ к интерпретации принципа правовой определенности требует широкого обсуждения, поскольку порождает существенные проблемы на уровне всех субъектов Российской Федерации.

Во-первых, запрет отсылки к муниципальным правовым актам в условиях с одной стороны, признания самостоятельности местного самоуправления, а с другой – отсутствия возможности муниципалитетов устанавливать составы административных правонарушений приводит к незащищенности муниципальных правовых норм. При всем желании субъекта Российской Федерации охватить в запрещающей норме закона об административной ответственности многообразие правовых предписаний муниципалитетов не представляется возможным. «Забывтая» законодателем норма муниципалитета в этом случае остается без защитного механизма ответственности, и участникам правоотношений открывается возможность безнаказанно ее нарушать. Устанавливать в подобного рода ситуациях на уровне субъектов Федерации единые регулятивные нормы для муниципального уровня, за которые можно было бы единообразно прописать ответственность в законодательстве субъектов Российской Федерации, запрещает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», защищающий в развитие Конституции РФ самостоятельность местного самоуправления²⁷. Поэтому муниципалитеты сталкиваются с такой проблемой, когда федеральный законодатель предписывает им создавать свои правила

²⁴ См.: Определение Верховного Суда РФ от 26 декабря 2012 г. № 56-АПГ12-18.

²⁵ См.: Определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2012 г. № 55-АПГ12-4.

²⁶ См.: Закон Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС (в ред. от 5 ноября 2018 г.) «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» // СЗ Алтайского края. 2002. № 75. ч. 1.

²⁷ См.: СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

поведения, а законодатель субъекта Российской Федерации при этом не в состоянии обеспечить их реализацию механизмами ответственности.

Например, в Алтайском крае долгое время существовала административная ответственность за нарушения правил благоустройства, установленных муниципальными правовыми актами. В 2018 г. прокуратура края внесла протест на эту норму в связи с усматриваемой правовой неопределенностью из-за отсылки к муниципальным актам. Для удовлетворения этого протеста алтайский законодатель попытался описать запрещенные деяния более подробно, установив ответственность за несвоевременную очистку территорий общего пользования от листвы, порубочных остатков деревьев, снега, нарушение правил содержания внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, за нарушение правил организации освещения и т.д. Однако в Алтайском крае 723 муниципальных образования, каждое из которых имеет собственные, отличающиеся значительной спецификой правила благоустройства территории, принятые во исполнение Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». После изменения закона субъекта Российской Федерации основная масса этих правил оказалась недействительной, а те, которые были все же охвачены краевым законом, повлекли перераспределение бюджетных средств в ущерб муниципалитетам. Если до 2018 г. штрафы, установленные за нарушение правил благоустройства, пополняли бюджет муниципалитетов, то с 2018 г. при отсутствии привязки к муниципальным актам они идут непосредственно в бюджет субъекта Федерации.

Очевидно, что в этом и других подобных случаях защитить предписания муниципалитетов, не допустив отсылки к их актам и формально не нарушив принципа правовой определенности в интерпретации Верховного Суда РФ, не представляется возможным.

Сформулировать с учетом принципа определенности составы административных правонарушений, защищающие муниципальные правила поведения, оказалось настолько сложным для субъектов Российской Федерации, что 1 октября 2012 г. Законодательное собрание Челябинской области внесло в Государственную Думу РФ проект закона, изменяющего положения КоАП РФ в части предметов ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Согласно законопроекту предлагалось предоставить право субъектам Российской Федерации передавать органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов государственные полномочия

субъектов Федерации по установлению административной ответственности, по определению подведомственности предусмотренных законами субъектов Федерации дел об административных правонарушениях за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления и по организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, за нарушения нормативных правовых актов органов местного самоуправления²⁸.

Это предложение не было реализовано. Однако, как представляется, такой вариант решения проблемы не способен нивелировать сложившиеся трудности, он лишь перекладывает их на муниципальный уровень. Не следует возвращаться к многоуровневости установления составов административных правонарушений, существовавшей в Советской России.

В этой связи примечателен также тот факт, что многие составы административных правонарушений в КоАП РФ сформулированы по бланкетной схеме и отсылают к иным нормативным актам. К примеру, ст. 20.4 устанавливает ответственность «за нарушение требований пожарной безопасности», ст. 6.3 — за «нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения», ст. 12.21.2 — за «нарушение правил перевозки опасных грузов» и т.д. Очевидно, что в подобных случаях допускается отсылка к неопределенному кругу нормативных актов. Гражданам, чтобы иметь реальное представление о том, за что их могут привлечь к ответственности, требуется самостоятельно отыскивать соответствующие правила. Казалось бы, в таких ситуациях нарушается принцип правовой определенности. Однако применительно к федеральному уровню публичной власти Верховный Суд РФ не усматривает в такого рода составах нарушения правовой определенности. В отдельных актах Верховного Суда РФ этот факт объясняется тем, что в КоАП РФ содержатся ссылки на федеральное законодательство, которое распространяется на территорию Российской Федерации, в отличие от муниципальных правовых актов, действующих в границах одного муниципального образования²⁹. Такая же логика прослеживается и в официальных

²⁸ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в ст. 1.3.1. КоАП РФ и ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»».

²⁹ См.: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 23 октября 2013 г. № 53-АПГ13-9.

выступлениях сотрудников прокуратуры³⁰. Однако этот аргумент не представляется убедительным, поскольку вступает в противоречие с базовыми конструкциями устройства публичной власти, заложенными в Конституции РФ, согласно которым чем ниже уровень публичной власти, тем он должен быть более доступен населению. Остается не совсем понятным столь различный подход правоприменителя к однотипным ситуациям применительно к федеральным органам власти и к таковым же – субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, нарушение принципа правовой определенности в случае отсутствия конкретизации в законодательстве субъектов Российской Федерации предписаний, за неисполнение которых устанавливается административная ответственность, также носит спорный характер. Возникает вопрос: а насколько целесообразно регулирование специальным законом правил, за неисполнение которых устанавливается ответственность? Не будет ли это влечь дублирование правового массива, особенно в условиях негативного отношения Верховного Суда РФ к бланкетным составам на уровне субъектов Российской Федерации? Есть ли смысл, к примеру, в законе прописывать правила парковки вне дорог для того, чтобы всего лишь запретить парковку на детских площадках? Недаром же в юриспруденции разработана теория негативных и позитивных предписаний как альтернатива запрещающим и обязывающим способам правового воздействия, так как одно и то же правило можно сформулировать либо через обязывание, либо через запрет³¹. Существует также общеизвестное правило юридической техники, предполагающее «экономии слов» при формулировании норм права³². Опять же в сравнении с федеральным законодательством: зачем писать правила поведения в общественных местах, чтобы запретить хулиганство или появление в состоянии опьянения в публичных местах?

Более того, рассматриваемое требование Верховного Суда РФ возвращает нас к дискуссии о правомерности установления обязанностей граждан на уровне субъектов Российской Федерации. Еще на рубеже XX–XXI вв. А.Б. Агапов, А.П. Шергин, Б.В. Россинский и другие исследователи ставили вопрос о неконституционности регламентации обязанностей граждан на уровне

субъектов РФ (в том числе с установлением административной ответственности за их нарушение) в силу положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ об ограничении конституционных прав и свобод лишь федеральным законом³³. Однако в этом вопросе возобладала предложенная Конституционным Судом РФ интерпретация ст. 72 Конституции о нахождении в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации административного законодательства как предполагающая возможность принятия законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности, в том числе и для граждан³⁴. Специалисты в области конституционного права на основе анализа отечественной и зарубежной доктрины, практики правоприменения, правовых позиций Конституционного Суда РФ отмечают, что правомерное ограничение основных прав граждан может носить первичный (т.е. на основе федерального закона с учетом ст. 55 Конституции РФ) и вторичный (подзаконным актом или актом субъекта Российской Федерации в качестве развития положений федерального закона) характер³⁵. Поэтому ограничения прав граждан, возникающие при принятии законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности, признаются допустимыми, так как они обусловлены развитием положений, предусмотренных в КоАП РФ. Практика же издания законов субъектов Федерации о непосредственном возложении на граждан обязанностей признается в основном противоречащей Конституции РФ³⁶. Поэтому восприятие Верховным Судом РФ принципа правовой определенности как предполагающего издание регулятивного закона перед установлением запрещающей нормы в субъекте Российской Федерации

³⁰ См.: «Шило на мыло». Алтайские власти разошлись в намерениях менять Закон о благоустройстве. URL: <http://politsib.ru/news/102030>

³¹ См.: Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие. М., 2016. С. 266; Перевазов В.Д. Теория государства и права. М., 2012. С. 180.

³² См.: Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учеб. М., 2014. С. 386.

³³ См.: Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002. С. 67; Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8, 9. С. 62; Россинский Б.В. О разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области укрепления административной ответственности // Журнал рос. права. 2001. № 7. С. 6.

³⁴ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О «По запросу Законодательного собрания Нижегородской области о проверке конституционности части первой статьи 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях» // Росс. газ. 1998. 9 дек.

³⁵ См.: Должигов А.В. Конституционная отсылка к закону и разграничение законодательных полномочий в сфере основных прав // Алтайский вестник гос. и муниципальной службы. 2009. № 4. С. 29, 30.

³⁶ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. 1996. № 16, ст. 1909.

представляется спорным с позиции его практической реализуемости.

Подобный формально-юридический подход Верховного Суда РФ к законам субъектов Российской Федерации также вызывает постановку вопроса об эффективности законодательства субъектов Федерации об административной ответственности в целом.

Несмотря на стремление субъектов Российской Федерации отразить в законодательстве об административной ответственности имеющуюся специфику, многие законы субъектов Федерации предусматривают ответственность за очень близкие по составу правонарушения. Например, законодательство субъектов Российской Федерации, как правило, устанавливает ответственность за нарушение тишины и покоя граждан, за оскорбление общественной нравственности, нарушения правил благоустройства, правил обращения с животными, безбилетный проезд, торговлю спиртными напитками домашней выработки и т.д.³⁷ При этом в регионах могут отличаться отдельные признаки составов правонарушений, различия виды и размеры административных наказаний. По меткому выражению О.С. Рогачевой (Захаровой), «в настоящее время сложилась правовая ситуация, при которой лица, совершившие тождественные по смыслу административные правонарушения, привлекаются к различным по степени суровости административным наказаниям, равно как и в разных субъектах РФ за аналогичные административные правонарушения к одному и тому же по степени суровости административному наказанию привлекаются различные по статусу субъекты ответственности»³⁸.

Такая ситуация порождает критику с позиции необходимости обеспечения гарантированного Конституцией РФ единства правового статуса человека в рамках Российской Федерации. Представляется более целесообразным все однотипные массовые составы законов субъектов Федерации перенести на федеральный уровень в КоАП РФ, тем более что субъекты Российской Федерации не способны эффективно справляться с такого рода правонарушениями. Указанные составы затрагивают интересы многих граждан Российской Федерации, однако административные комиссии не наделены полномочиями по применению мер принуждения,

как правило, работают медлительно и непрофессионально. Органы внутренних дел в связи с обновлением правовой базы их деятельности не наделены функционалом по работе с законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности. Поэтому основная масса нарушителей остается безнаказанной, порождая тяжелые конфликтные ситуации среди населения.

Так, после установления в Алтайском крае правил о соблюдении тишины, правил содержания домашних животных и ответственности за их нарушение принцип правовой определенности оказался соблюденным. Однако это не повлекло за собой сглаживания социальной напряженности в указанных сферах: зачастую соседи продолжают шуметь в силу отсутствия неотвратимости наказания, а собаки выгуливаются в нарушение установленных норм по причине отсутствия площадок для выгула и неурегулированности этого вопроса в федеральном градостроительном законодательстве. По отдельным субъектам Российской Федерации уже бывали случаи нанесения черепно-мозговых травм нарушителям покоя граждан, ежегодно регистрируются случаи нападения собак на людей и распространения через животных различных инфекций³⁹.

Поэтому представляется, что нарушение принципа правовой определенности права — это далеко не основная проблема законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Если же более глубоко анализировать все законодательство об административной ответственности на предмет соответствия его принципу правовой определенности, то можно на федеральном уровне обнаружить системные его нарушения, влекущие проблемы в правоприменении на территории Российской Федерации. В частности, несмотря на указание в ст. 1.1 КоАП РФ на законодательство об административных правонарушениях, до нынешнего времени вопрос о системе источников права, регламентирующих этот институт, остается открытым. Дискуссионными являются вопросы соотношения норм КоАП РФ, АПК РФ, других нормативных актов в сфере административной ответственности, регламентирующих, к примеру, правила исполнения отдельных видов административных наказаний, постановлений Пленума Верховного Суда РФ и т.д. Страдает нечеткостью регулирования разграничение делящихся и окончательных составов административных правонарушений, правила применения административных импунитетов к отдельным должностным лицам, требуют уточнения многие процессуальные аспекты

³⁷ См.: Масленников М.Я. Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности: правотворчество и центробежные импровизации // Государство и право. 2005. № 10. С. 38.

³⁸ Рогачева (Захарова) О.С. Разграничение предметов ведения и полномочий как условие эффективности норм об административной ответственности // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 28–33.

³⁹ См.: Иванов И. Нехорошие соседи // ЭЖ-Юрист. 2010. № 11. С. 13.

производства по делам об административных правонарушениях и т.д.

На практике уже предпринимаются попытки апеллировать к нарушению правовой определенности в подобных случаях. Поэтому суды с учетом индивидуальных особенностей дела оценивают применяемые нормы через призму правовой определенности применительно к конкретным ситуациям. В каких-то делах это приводит к успеху для «стороны защиты», в каких-то — не принимается во внимание. Так, в одном из дел арбитражный суд признал незаконным повторное привлечение антимонопольными органами к ответственности лица за неисполнение одного предписания, указав при этом на то, что для привлекаемого к ответственности субъекта были «созданы на неопределенный срок процессуально не определенные условия»⁴⁰. В 2015 г. истец обратился в Верховный Суд РФ с требованием признать недействующими положения административного регламента ГИБДД, которые, по мнению заявителя, позволяли трактовать ст. 12.3 (управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов) и ст. 19.3 (неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции) КоАП РФ как подлежащие одновременно вменению и противоречащие принципу правовой определенности. Суд отказал в удовлетворении требований заявителя, сославшись на неправильное понимание им правовых норм⁴¹.

Думается, что отсутствие массовой практики, связанной с использованием принципа правовой определенности в отношении КоАП РФ, можно связать с восполнением его пробельности через постановления Пленумов и обзоры правоприменительной практики Верховного Суда РФ, за которыми все чаще признается роль источников права. Именно через них решаются многие вопросы неопределенности правового регулирования КоАП РФ, в том числе предлагаются конструкции понимания длящихся правонарушений, правил исчисления сроков давности, критерии разграничения отдельных составов правонарушений и т.д.⁴². Одна-

ко такой подход не решил всех спорных вопросов применения КоАП РФ.

Следует обратить внимание на обратную сторону принципа правовой определенности, когда чрезмерно подробное регулирование способно превратиться в правовой догматизм. Поэтому юриспруденция должна применять какие-то рычаги для балансирования между четкой определенностью и индивидуальными особенностями дела. Как справедливо замечает А.Н. Диденко применительно к КоАП РФ, «норма о малозначительности является неким правовым гарантом, не позволяющим превращать формальную определенность закона в формализм правоприменителя с точки зрения его негативности»⁴³. Таким же целям служит перечень обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность, альтернативность санкций и т.д. Однако представляется, что этот противовес злоупотреблению формальной определенностью в Российской Федерации несколько ущербен. Дело в том, что административные органы не стремятся применять малозначительность, опасаясь коррупционных обвинений, а действующее регулирование порядка назначения административных наказаний зачастую не позволяет индивидуализировать наказание в силу отсутствия в КоАП РФ общего правила о возможности выхода за пределы санкции при наличии смягчающих обстоятельств.

* * *

Таким образом, можно признать присутствие в институте административной ответственности не зафиксированного в законодательстве принципа правовой определенности, под которым следует понимать требование о недвусмысленном формулировании норм права, устанавливающих составы административных правонарушений и правила привлечения к административной ответственности. Достаточно спорной является практика Верховного Суда РФ, воспринимающего этот принцип как предполагающий еще и запрет на отсылку к муниципально-правовым актам, требующий издания регулятивного закона перед установлением административных санкций. Но заслуживает поддержки идея о необходимости четкой регламентации правил (в том числе в субъектах Российской Федерации), за неисполнение которых устанавливается административная ответственность. Для оптимизации законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях представляется целесообразным массовые

⁴⁰ Карасева С.Ю. Обзор практики рассмотрения федеральными арбитражными судами округов споров, связанных с привлечением к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства (ст. 19.5 и 19.8 КоАП РФ) (третий квартал 2009 г.) // Законодательство и экономика. 2009. № 4. С. 7–17.

⁴¹ См.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № АПЛ16–51 // Бюллетень ВС РФ. 2016. № 10.

⁴² См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19 декабря 2013 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» // Бюллетень ВС РФ. 2005. № 6; постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 г. № 18 (в ред. от 9 февраля 2012 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особой части КоАП РФ» // Бюллетень ВС РФ. 2006. № 12.

⁴³ Диденко А.Н. Малозначительность по делам об административных правонарушениях в сфере валютного законодательства // Вестник Пермского ун-та. Юрид. науки. 2013. № 2. С. 56–65.

составы, устанавливающие административную ответственность в субъектах Федерации, перенести на уровень федерального регулирования, унифицировав правовой статус физических лиц. А в КоАП РФ следовало бы усилить юридический инструментарий по противодействию злоупотреблению принципом правовой определенности, хотя в целом юридические конструкции КоАП РФ нуждаются в переосмыслении с позиций соблюдения принципа правовой определенности.

В заключение хочется процитировать А.А. Рукавишникову (Плашевскую), метко подметившую, что правовая определенность не должна «существовать сама для себя и “ставиться во главу угла”, в ущерб другим не менее значимым принципам»⁴⁴, а также напомнить, что даже Европейский Суд по правам человека призывает не абсолютизировать этот принцип. При всей желательности определенности формулировок, по мнению Суда, необходимо избегать чрезмерной жесткости, так как право должно обладать способностью следовать за меняющимися обстоятельствами⁴⁵.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Агапов А.Б.* Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002. С. 67.
2. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права // *Алексеев С.С.* Собр. соч. М., 2010. С. 615.
3. *Алексеева Т.М.* Правовая определенность судебных решений в уголовном судопроизводстве: понятие, значение и пределы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 43.
4. *Бондарь Н.С.* Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4–10.
5. *Боннер А.Т., Котов О.В.* Принцип правовой определенности в практике Европейского Суда по правам человека // Закон. 2008. № 4. С. 199.
6. *Гаджиев Г.А.* Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4. С. 16–28.
7. *Диденко А.Н.* Малозначительность по делам об административных правонарушениях в сфере валютного законодательства // Вестник Пермского ун-та. Юрид. науки. 2013. № 2. С. 56–65.
8. *Должиков А.В.* Конституционная отсылка к закону и разграничение законодательных полномочий в сфере основных прав // Алтайский вестник гос. и муниципальной службы. 2009. № 4. С. 29, 30.
9. *Зайцев С.В.* Основания для отмены вступивших в законную силу судебных актов в гражданском судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 216.
10. *Иванов И.* Нехорошие соседи // ЭЖ-Юрист. 2010. № 11. С. 13.
11. *Карасева С.Ю.* Обзор практики рассмотрения федеральными арбитражными судами округов споров, связанных с привлечением к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства (ст. 19.5 и 19.8 КоАП РФ) (третий квартал 2009 г.) // Законодательство и экономика. 2009. № 4. С. 7–17.
12. *Ковтун Н.Н.* Правовая определенность российского уголовно-процессуального права // Государство и право. 2015. № 8. С. 32–42.
13. *Ковтун Н.Н., Зорин А.А.* Принцип правовой определенности в системе правовых позиций и итоговых выводов Конституционного Суда РФ // Вестник Волгоградского ун-та. Сер. 5 «Юриспруденция». 2015. № 3 (28). С. 143–149.
14. *Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И.* Юридическая техника: учеб. М., 2014. С. 386.
15. *Малько А.В.* Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие. М., 2016. С. 266.
16. *Масленников М.Я.* Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности: правотворчество и центробежные импровизации // Государство и право. 2005. № 10. С. 38.
17. *Момотов В.В.* Принцип правовой определенности и неопределенность права // Юрист – Правоведь. 2013. № 1 (56). С. 85, 86.
18. *Перевалов В.Д.* Теория государства и права. М., 2012. С. 180.
19. *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М., 2001. С. 29.
20. *Пресняков М.* Дискреционные полномочия и правовая определенность // Власть. 2013. № 5. С. 163.
21. *Пресняков М.В.* Правовая определенность и принцип разумной сдержанности законодателя: проблема формальной и материальной определенности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 3–6.
22. *Рехтина И.В.* Истоки принципа правовой определенности (res judicata) в законодательстве Древнего Рима // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по материалам XXVII Междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск, 2013. С. 24.

⁴⁴ Рукавишников А.А. Указ. соч. С. 79.

⁴⁵ См.: Руденко А.В. Указ. соч. С. 8–29.

23. *Рогачева (Захарова) О.С.* Разграничение предметов ведения и полномочий как условие эффективности норм об административной ответственности // *Административное право и процесс.* 2010. № 6. С. 28–33.
24. *Романец Ю.* Правовая определенность или безнаказанность? // *ЭЖ-Юрист.* 2011. № 49. С. 15.
25. *Россинский Б.В.* О разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области укрепления административной ответственности // *Журнал росс. права.* 2001. № 7. С. 6.
26. *Руденко А.В.* Соблюдение правовой определенности в законодательстве субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в решениях Верховного Суда РФ // *Lex Russica.* 2018. № 6. С. 8–29.
27. *Рукавишников (Плашевская) А.А.* Генезис категории «правовая определенность» в современной юридической науке // *Вестник Томского гос. ун-та. Право.* 2014. № 3. (13). С. 73, 79.
28. *Сидоренко М.В.* К дискуссии о содержательных элементах категории «правовая определенность» в российском праве (части 1, 2) // *Вестник Краснодарского ун-та МВД России.* 2017. № 2 (36). С. 171, 172; № 3 (37). С. 143.
29. *Сидоренко М.В.* Правовая определенность как фундаментальная общеправовая идея: понятие, сущность и назначение // *Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Сер. «Право».* Т. 16. 2016. № 3. С. 45–51.
30. *Шергин А.П.* Проблемы административно-деликтного права // *Государство и право.* 1994. № 8, 9. С. 62.
31. «Шило на мыло». Алтайские власти разошлись в намерениях менять Закон о благоустройстве. URL: <http://politsib.ru/news/102030>
5. *Bonner A.T., Kotov O.V.* The principle of legal certainty in the practice of the European Court of human rights // *Law.* 2008. No. 4. P. 199 (in Russ.).
6. *Gadzhev G.A.* The principle of legal certainty and the role of courts in its provision. Quality of laws from the Russian point of view // *Comparative constitutional review.* 2012. No. 4. P. 16–28 (in Russ.).
7. *Didenko A.N.* Insignificance in administrative offences in the sphere of currency legislation // *Vestnik of Perm University. The legal sciences.* 2013. No. 2. P. 56–65 (in Russ.).
8. *Dolzhevik A.V.* Constitutional reference to the law and differentiation of legislative powers in the sphere of fundamental rights // *Altai Bulletin of state and municipal service.* 2009. No. 4. P. 29, 30 (in Russ.).
9. *Zaytsev S.V.* Grounds for cancellation of judicial acts that have entered into force in civil proceedings: dis. ... PhD in Law. M., 2014. P. 216 (in Russ.).
10. *Ivanov I.* Bad neighbors / *EZH-Lawyer.* 2010. No. 11. P. 13 (in Russ.).
11. *Karaseva S. Yu.* Review of the practice of consideration by Federal arbitration courts of districts of disputes related to bringing to administrative responsibility for violation of Antimonopoly legislation (articles 19.5 and 19.8 of the Administrative Code of the Russian Federation) (third quarter 2009) // *Legislation and Economics.* 2009. No. 4. P. 7–17 (in Russ.).
12. *Kovtun N.N.* Legal certainty of the Russian criminal procedure law // *State and Law.* 2015. No. 8. P. 32–42 (in Russ.).
13. *Kovtun N.N., Zorin A.A.* The principle of legal certainty in the system of legal positions and final conclusions of the Constitutional Court of the Russian Federation // *Vestnik Volgograd University. Ser. 5 “Jurisprudence”.* 2015. No. 3 (28). P. 143–149 (in Russ.).
14. *Krasnov Yu. K., Sadikova V.V., Shkatulla V.I.* Legal technique: Textbook. M., 2014. P. 386 (in Russ.).
15. *Malko A.V.* Theory of state and law in questions and answers: educational and methodical manual. M., 2016. P. 266 (in Russ.).
16. *Maslennikov M. YA.* Legislation of the subjects of the Russian Federation on administrative responsibility: lawmaking and centrifugal improvisation // *State and Law.* 2005. No. 10. P. 38 (in Russ.).
17. *Momotov V.V.* The principle of legal certainty and uncertainty of law // *Lawyer-Pravoved.* 2013. No. 1 (56). P. 85, 86 (in Russ.).
18. *Perevalov V.D.* Theory of state and law. M., 2012. P. 180 (in Russ.).
19. *Pokrovsky I.A.* Basic problems of Civil Law. M., 2001. P. 29 (in Russ.).
20. *Presnyakov M.* Discretionary powers and legal certainty // *Power.* 2013. No. 5. P. 163 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Agapov A.B.* Article-by-Article Comment to the Code of the Russian Federation on administrative offences. M., 2002. P. 67 (in Russ.).
2. *Alekseev S.S.* Problems of the theory of law // *Alekseev S.S. Collected works.* M., 2010. P. 615 (in Russ.).
3. *Alekseeva T.M.* Legal certainty of court decisions in criminal proceedings: concept, meaning and limits: dis. ... PhD in Law. M., 2015. P. 43 (in Russ.).
4. *Bondar N.S.* Legal certainty – universal principle of constitutional norm control (practice of the Constitutional Court of the Russian Federation) // *Constitutional and Municipal Law.* 2011. No. 10. P. 4–10 (in Russ.).

21. *Presnyakov M.V.* Legal certainty and the principle of reasonable restraint of the legislator: the problem of formal and material certainty // Constitutional and Municipal Law. 2014. No. 4. P. 3–6 (in Russ.).
22. *Rekhtina I.V.* The origins of the principle of legal certainty (res judicata) in the legislation of Ancient Rome // Questions of modern jurisprudence: collection of articles on the materials of XXVII International. science-pract. Conf. Novosibirsk, 2013. P. 24 (in Russ.).
23. *Rogacheva (Zakharova) O.S.* Differentiation of subjects of reference and powers as a condition of efficiency of norms on administrative responsibility // Administrative Law and process. 2010. No. 6. P. 28–33 (in Russ.).
24. *Romanets Yu.* Legal certainty or impunity? // EZH-Lawyer. 2011. No. 49. P. 15 (in Russ.).
25. *Rossinsky B.V.* On differentiation of competence of the Russian Federation and its subjects in the field of strengthening of administrative responsibility // Journal of Russ. law. 2001. No. 7. P. 6 (in Russ.).
26. *Rudenko A.V.* Compliance with legal certainty in the legislation of the subjects of the Russian Federation on administrative offences in the decisions of the Supreme Court of the Russian Federation // Lex Russica. 2018. No. 6. P. 8–29 (in Russ.).
27. *Rukavishnikova (Plashevskaya) A.A.* The genesis of the category “legal certainty” in modern legal science // Bulletin of the Tomsk state University. Law. 2014. No. 3. (13). P. 73, 79 (in Russ.).
28. *Sidorenko M.V.* On the discussion of the substantive elements of the category “legal certainty” in Russian law (parts 1, 2) // Vestnik Krasnodar University of MIA of Russia. 2017. No. 2 (36). P. 171, 172; № 3 (37). P. 143 (in Russ.).
29. *Sidorenko M.V.* Legal certainty as a fundamental general legal idea: concept, essence and purpose // Bulletin of the South Ural state University. Ser. “Law”. Vol. 16. 2016. No. 3. P. 45–51 (in Russ.).
30. *Shergin A.P.* Problems of Administrative-tort Law // State and Law. 1994. No. 8, 9. P. 62 (in Russ.).
31. “Sewed on soap”. Altai authorities have diverged in intentions to change the law on improvement. URL: <http://politsib.ru/news/102030> (in Russ.)

Сведения об авторе

КОНОВАЛОВА Людмила Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета; 656049 г. Барнаул, пр-т Ленина, д. 61

Authors' information

KONOVALOVA Lyudmila G. – PhD in Law, associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Altai state University; 61 656049 Barnaul, Lenin Ave., 61 Lenina avenue, Barnaul, Russia