

УДК 342.92

ЮРИДИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ
ПРИНЯТИЯ КАЧЕСТВЕННОЙ НОРМЫ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

О. С. Рогачёва

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 3 февраля 2011 г.

Аннотация: *в статье анализируются правовые условия принятия качественной нормы об административной ответственности.*

Ключевые слова: *правовые условия, административная ответственность, качественная норма.*

Abstract: *this article is about legal conditions and optioning qualitative norm of administrative responsibility.*

Key words: *legal conditions, administrative responsibility, qualitative norm.*

Качество административно-деликтного закона во многом зависит от того, насколько обязательны и учитываемы законодателем специально-юридические аспекты правового воздействия на общественные отношения, возникающие в сфере предупреждения, совершения и пресечения административных правонарушений.

Складывающаяся правоприменительная практика субъектов административной юрисдикции показывает, что именно дефекты юридического характера (например, наличие пробелов в правовом регулировании) нередко являются причиной неэффективности и некачественности норм права.

Выделим правовые условия, при соблюдении которых должна формироваться и приниматься качественная норма административно-деликтного права: правильный выбор круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; своевременность разработки нормы административно-деликтного права; соблюдение принципа справедливости при установлении административной ответственности, соразмерности санкций административно-деликтных норм конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; соблюдение правил законодательной техники; правосознание.

Как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, предусматриваемые им меры принудительного характера должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют

законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он, имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом, должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями меры¹.

Анализируя вопросы ответственности в таможенной сфере, Конституционный Суд РФ постановляет, что «при установлении уголовной и административной ответственности за противоправные деяния в таможенной сфере необходимо исходить из того, что любое преступление либо административное правонарушение, а равно санкции за их совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть уголовно- или административно-правовые последствия своих действий (бездействия)»². Неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного его применения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 27 мая 2003 г. № 9-П и от 27 мая 2008 г. № 8-П).

Принцип формальной определенности закона, предполагающий точность и ясность законодательных предписаний, будучи, как указал Конституционный Суд РФ, неотъемлемым элементом верховенства права, выступает и в законотворческой деятельности, и в правоприменительной практике необходимой гарантией обеспечения эффективной защиты от произвольных преследования, осуждения и наказания (Постановление от 27 мая 2008 г. № 8-П)³. Необходимость соблюдения принципа право-

¹ По делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 48 и ст. 58 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», п. 7 ст. 63 и ст. 66 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // Собр. законодательства РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

² См.: По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 188 УК РФ, ч. 4 ст. 4.5, ч. 1 ст. 16.2 и ч. 2 ст. 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валуевой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова : постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П // Собр. законодательства РФ. 2010. № 29. Ст. 3983.

³ См.: По делу о проверке конституционности положения ч. 1 ст. 188 УК РФ в связи с жалобой гражданки М. А. Асламазян : постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 г. № 8-П // Собр. законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2892.

вой определенности подчеркивает и Европейский суд по правам человека при оценке положений внутригосударственного права с точки зрения общих принципов, содержащихся или вытекающих из Конвенции о защите прав человека и основных свобод. По мнению Европейского суда по правам человека, закон во всяком случае должен отвечать установленному Конвенцией стандарту, требующему, чтобы законодательные нормы были сформулированы с достаточной четкостью и позволяли лицу предвидеть, прибегая в случае необходимости к юридической помощи, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия (Постановления от 26 апреля 1979 года по делу «Санди Таймс» (Sunday Times) против Соединенного Королевства (№ 1)», от 28 марта 2000 г. по делу «Барановский (Baranowski) против Польши», от 31 июля 2000 г. по делу «Йечюс (Jecius) против Литвы», от 28 октября 2003 г. по делу «Ракевич против России», от 24 мая 2007 г. по делу «Игнатов против России», от 24 мая 2007 г. по делу «Владимир Соловьев против России»).

Правильный выбор круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию

Норма об административной ответственности тогда является качественной, когда она актуальна и своевременна, удовлетворяется потребность в регулировании отношений, которые необходимо охранять нормами административно-деликтного права. Отметим, что мерами административной ответственности охраняется значимый круг общественных отношений. КоАП РФ является систематизированным законодательным актом, в котором сосредоточен не только круг охраняемых государством (в лице соответствующих органов государственной власти) общественных отношений (прав граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации, – отношений, связанных с охраной здоровья, санитарно-эпидемиологическим благополучием населения и общественной нравственностью, охраной собственности, окружающей природной среды и природопользования, промышленной безопасности, отношений в области строительства и энергетики, отношений, связанных с движением и эксплуатацией промышленного и железнодорожного транспорта, безопасности дорожного движения, связи и информации, в области предпринимательской деятельности, финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг, таможенного дела, отношений, связанных с охраной институтов государственной власти, защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, порядка управления, общественного порядка и общественной безопасности и воинского учета), но и законодательным актом, который объединил множество составов административных правонарушений, содержащихся в иных законодательных актах.

Важным фактором, влияющим на качество нормы права об административной ответственности, является правильное определение сферы

общественных отношений в целях их урегулирования административно-деликтным законом.

Выпадение тех или иных общественных связей, объективно нуждающихся в правовом воздействии, из сферы нормативно-правового регулирования или, наоборот, распространение правового регулирования на отношения, которые не требуют этого или предполагают правовое воздействие в совершенно ином объеме и плане, могут привести к существенному снижению эффективности норм права.

Чтобы быть эффективными, нормы административно-деликтного права не должны отставать от реальных отношений в сфере административной ответственности. Они должны непрерывно преобразовываться вместе с развитием отношений административной ответственности. Это осуществляется как путем углубления содержания действующих норм, так и создания совершенно новых.

Формирование отношений административной ответственности в настоящее время идет по пути расширения общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании. В частности, мы наблюдаем расширение круга административно наказуемых действий (бездействий) юридических лиц.

На протяжении всего периода действия КоАП РФ законодателем регулярно вносятся изменения, направленные на ужесточение административно-деликтного законодательства в области дорожного движения, целью которого является снижение общего количества дорожно-транспортных происшествий и размеров причиняемого ими ущерба, в том числе связанных с причинением вреда жизни и здоровью граждан. Введены новые составы административных правонарушений, увеличены размеры административных штрафов, расширен перечень административных наказаний за совершение отдельных административных правонарушений. Расширение круга административных правонарушений, за совершение которых могут быть применены такие меры административного наказания, как лишение специального права и административный арест, увеличило объем рассматриваемых мировыми судьями дел об административных правонарушениях.

Однако эта потребность далеко не всегда удовлетворяется. В связи с этим существуют пробелы в правовом регулировании отношений административной ответственности. Например, малоизученной остается проблема административной ответственности самого государства и его должностных лиц⁴. Особенности привлечения государства к ответственности за неправомерные действия или акты своих органов представляют определенный интерес и активно обсуждаются в юридической литературе. Исследования этой тематики нашли отражение в работах Д. Н. Бахраха⁵,

⁴ См.: *Хаманева Н. Ю.* Проблемы административной ответственности // Административная ответственность : сб. статей. М., 2001. С. 3–7.

⁵ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право : общая часть : учебник. М., 1993.

А. М. Беляковой⁶, В. В. Бойцовой⁷, В. Гагена⁸, А. Л. Маковского⁹, М. Г. Марковой¹⁰, И. В. Рукавишниковой¹¹, Е. А. Суханова¹², В. Ф. Яковлева¹³.

Задачи становления гражданского общества и правового государства требуют взаимной ответственности государства и личности, повышения ответственности именно органов государственной власти перед гражданами.

Исходными данными (материалами), на основании которых можно судить о том, что те или иные отношения требуют правового регулирования, может служить юридическая практика.

Необходимо подчеркнуть, что в сфере отношений административной ответственности нужно всегда использовать для регулирования проблем правовую форму, поскольку речь идет об ограничении прав и свобод человека и гражданина.

Эффективность нормы административно-деликтного права во многом зависит от правильного определения способов и средств правового воздействия на регулируемые отношения, используемых в процессе нормотворчества.

Особенностью метода правового регулирования административно-деликтных отношений является императивный характер административно-деликтного права.

В роли правовых средств регулирования могут выступать дозволение, обязывание, запрет, предписание, ограничение.

Эффективность правовых норм определяет выбор степени обобщения конкретных показателей нормы (абстрактный, казуистический) и способ изложения ее элементов (прямой, отсылочный, бланкетный).

Создание системы средств, обеспечивающих реализацию норм, определение мер ответственности, выбор того или иного вида санкций и контроля, адекватных регулируемым отношениям, являются предпосылкой успеха правового регулирования.

Роль форм в системе методов правового регулирования выполняют известные правила юридической техники, применяемые в процессе фор-

⁶ См.: Белякова А. М. Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда. М., 1986.

⁷ См.: Бойцова В. В., Бойцова Л. В. Ответственность государства за действия должностных лиц : публично-правовая или частноправовая // Правоведение. 1993. № 1.

⁸ См.: Гаген В. К вопросу об ответственности государства за действия должностных лиц // Вестник права. 1903. Кн. 8.

⁹ См.: Гражданский кодекс России. Проблемы, теория, практика / отв. ред. А. Л. Маковский. М., 1998.

¹⁰ См.: Маркова М. Г. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями в правоохранительной сфере // Проблемы гражданского права : сб. статей. Л., 1987.

¹¹ См.: Рукавишников И. В. Метод финансового права. М., 2004. С. 156–159.

¹² См.: Суханов Е. А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2001. № 3.

¹³ См.: Яковлев В. Ф. Гражданский кодекс и государство // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1997. № 6.

мирования нормы, изложения ее в тексте административно-деликтного закона. Юридическая техника представляет собой совокупность правил и приемов подготовки наиболее совершенных по форме и структуре нормативных актов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту, обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов¹⁴.

Правильное использование всех средств и приемов законодательной техники обеспечивает точное выражение содержания правовых актов, доходчивость и доступность последних. Тем самым она играет существенную роль в обеспечении эффективности правовых решений¹⁵.

К форме административно-деликтных актов должны применяться следующие требования: оптимальное соотношение нормы и статей административно-деликтного закона; логическая последовательность изложения; взаимосвязь между нормативными предписаниями; отсутствие противоречий внутри нормативного акта; ясность и доступность языка нормативного акта; точность и определенность употребляемых формулировок и терминов; соблюдение правил и приемов изложения содержания нормативных актов. Несоблюдение конкретных правил юридической техники может привести и нередко приводит к неэффективности норм административно-деликтного права.

Таким образом, мы считаем важным соблюдение всех перечисленных правовых условий для принятия качественного нормативного правового акта в сфере административной ответственности.

¹⁴ См.: Общая теория права : учеб. для юрид. вузов / под общ. ред. А. С. Пиголкина. М., 1995. С. 216.

¹⁵ См.: Эффективность правовых норм. С. 115–116.

Воронежский государственный университет

Рогачёва О. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права

E-mail: olga_rogacheva@mail.ru
Тел.: 8 (473) 255-07-19

Voronezh State University

Rogacheva O. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: olga_rogacheva@mail.ru
Tel.: 8 (473) 255-07-19