А. В. Руденко*

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В РЕШЕНИЯХ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. *Законодательству об административных правонарушениях уделяется пристальное внимание, поскольку привлечение к юридической ответственности всегда связано с ограничением прав и свобод лиц, привлекаемых к ответственности. Законодательство об административных правонарушениях в Российской Федерации представлено на уровне федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. Субъекты РФ вправе устанавливать административную ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъектов Федерации и муниципальных правовых актов. Как в федеральном, так и в региональном законодательстве в полной мере должны соблюдаться основные принципы права. Одним из них выступает принцип правовой определенности. Это неоднократно подчеркивал и Европейский Суд по правам человека, и Конституционный Суд РФ. В статье проведен анализ правовых позиций Верховного Суда РФ, касающихся соблюдения принципа правовой определенности законодателями субъектов РФ при принятии законов об административной ответственности, выработаны рекомендации, соблюдение которых позволит избежать нарушения принципа правовой определенности при принятии законов об административной ответственности субъектами РФ. Также в статье проводится анализ действующего регионального законодательства на предмет его соответствия требованиям принципа правовой определенности. Большинство законов субъектов Федерации содержит нормы, не соответствующие принципу правовой определенности. На данный момент продолжают действовать нормы, сходные с теми или даже аналогичные тем, которые Верховный Суд РФ отменил как нарушающие принцип правовой определенности. В то же время, анализируя потребности и возможности регионального законодателя в защите норм субъектов Федерации и норм муниципальных правовых актов, можно прийти к выводу, что соблюдение принципа правовой определенности в некоторых сферах практически невозможно. В первую очередь это связано с необходимостью защиты муниципальных правовых актов, имеющих общую сферу регулирования, но различное содержание. Федеральный законодатель при установлении административной ответственности также не во всех случаях обеспечивает соблюдение данного принципа. Поэтому проблема соблюдения принципа правовой определенности при установлении административной ответственности на всех уровнях законодательства требует выработки общих подходов. Необходима разработка новых механизмов законотворческой техники, которые позволят соблюсти все требования принципов права.*

© Руденко А. В., 2018

* *Руденко Артем Валериевич,* кандидат юридических наук, заведующий кафедрой административного и финансового права Крымского филиала Российского государственного университета правосудия (РГУП)
RudenkoCrimea@yandex.ru
295000, Россия, Республика Крым, г. Симферополь, ул. Павленко, д. 9

Ключевые слова: *административное право, административная ответственность, законодательство субъектов Федерации, региональное законодательство, законотворчество, законодательство об административных правонарушениях, судебная практика, Верховный Суд РФ, правовые позиции, принцип права, правовая определенность.*

DOI: 10.17803/1729-5920.2018. 139.6.072-081

Административная ответственность, являясь одним из видов юридической ответственности, направлена на защиту общественных отношений, существующих в государстве. Особенность административной ответственности, отличающей ее от других видов юридической ответственности, заключается в предусмотренной Конституцией РФ и Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) возможности ее регулирования законами субъектов РФ.

Возможность регулирования административной ответственности как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, имеет как преимущества, связанные с возможностью учета региональной специфики при установлении административной ответственности, так и проблемы, вытекающие в основном из недостаточно четкого регулирования данных отношений в федеральном законодательстве. Существующие нормативные предписания не дают четкого понимания границ регионального нормотворчества в данной сфере, что приводит к многочисленным ошибкам при установлении административной ответственности на уровне субъектов РФ.

Нормативно-правовое регулирование возможности установления административной ответственности на уровне субъектов Федерации вытекает из положений Конституции РФ и федеральных законов.

Пункт «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ[1] говорит о том, что административное, административно-процессуальное законодательство относится к сферам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Тем самым устанавливается возможность регулирования административной ответственности на уровне субъектов Федерации. Данное конституционное положение находит свое продолжение в федеральном законодательстве.

Пункт 39 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[2] определяет, что к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. Таким образом, указанный Федеральный закон конкретизирует положения Конституции РФ, определяя полномочия субъектов РФ по установлению административной ответственности.

Более подробно полномочия Российской Федерации и субъектов РФ по установлению административной ответственности определены в КоАП РФ.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ[3] Российская Федерация наделяется правом установления административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Субъекты Федерации в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ уполномочены на уста-

[1] Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

[2] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

[3] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

новление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Следует согласиться с О. В. Панковой, что «конструкция п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ не содержит четких законодательно закрепленных рамок регионального правотворчества. Исходя из содержания указанной нормы, общий и основной критерий, обусловливающий правомерность регионального правотворчества в сфере административно-деликтных отношений, выражается в отнесении того или иного вопроса к числу федерально значимых, т.е. имеющих значение не только для жителей определенного края, области, республики, но и для всей Российской Федерации»[4].

Неоднозначность правового регулирования вопроса административной ответственности на федеральном уровне приводит к установлению субъектами РФ административной ответственности с нарушениями как полномочий субъектов Федерации, так и правил юридической техники. Данную ситуацию можно проследить при анализе решений Верховного Суда РФ по делам об отмене норм законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Учитывая значимость правовых позиций Верховного Суда РФ не только для судов, но и для юрисдикционных органов и законотворческих органов субъектов Федерации, необходимо провести анализ и выделить основные ошибки, допускаемые при принятии законов об административной ответственности субъектами Федерации. Выработанные в результате анализа рекомендации могут быть использованы законодательными органами субъектов РФ при разработке законодательства об административной ответственности.

В данной статье будут проанализированы случаи нарушения принципа правовой определенности нормы в нормотворческой деятельности субъектов Федерации.

«В своем основном значении принцип правовой определенности прежде всего предполагает стабильность правового регулирования и существующих правоотношений. Правовая определенность необходима для того, чтобы участники соответствующих отношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения, быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав и обязанностей. Указанный принцип в рассматриваемом аспекте имеет целью обеспечить участников соответствующих отношений возможностью точно прогнозировать результат своих действий, дать надежду, что их права будут защищены, принципы разрешения спора правоприменителем будут прогнозируемы и предсказуемы, не будут меняться от случая к случаю, а будут гарантировать стабильность»[5].

Так, нарушение принципа правовой определенности является одним из наиболее частых нарушений, допускаемых региональным законодателем. Верховным Судом РФ неоднократно отменялись нормы законов субъектов Федерации об административных правонарушениях именно по мотивам нарушения принципа правовой определенности. О важности соблюдения данного принципа при осуществлении нормотворческой деятельности высказывался и Конституционный Суд РФ.

Конституционный Суд РФ в своих постановлениях[6] указывает, что правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит — к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

---

[4] *Панкова О. В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О. А. Егоровой. М. : Статут, 2014. 440 с.

[5] *Назаренко Т. Н.* Принцип «правовой определенности» и его применение судами общей юрисдикции Российской Федерации // Управление судебного департамента по Смоленской области. URL: http://usd.sml.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=4&did=9 (дата обращения: 11.01.2017).

[6] См.: постановления Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 № 3-П ; от 15.07.1999 № 11-П ; от 11.11.2003 № 16-П ; от 21.01.2010 № 1-П // URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision23725.pdf (дата обращения: 11.01.2017).

Развивая эти положения, Конституционный Суд РФ в постановлениях[7] указывает, что неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, создает возможность злоупотреблений исполнительной властью своими полномочиями. Кроме того, Федеральные законы от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, прямо относят нормы, устанавливающие отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решения, выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц); юридико-лингвистическую неопределенность, к коррупциогенному фактору.

Данные нарушения нормотворческой техники в полной мере присущи и законам об административной ответственности.

Как указывает Верховный Суд РФ[8], «реализация органами государственной власти субъекта РФ нормотворческих полномочий предполагает соблюдение требований, предъявляемых федеральным законодателем к форме и содержанию правовой нормы, в том числе требования определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования, вытекающего из конституционного принципа равенства всех перед законом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и применения правовой нормы. В полной мере данное положение относится и к законодательству об административной ответственности».

Анализируя практику Верховного Суда РФ по отмене норм законов субъектов РФ об административных правонарушениях, можно выделить несколько наиболее распространенных нарушений, допускаемых региональными законодателями.

Так, Судебная коллегия Верховного Суда РФ пришла к выводу, что «статьи 2.5, 3.1, 3.4, 3.9, 3.17, 6.15 Закона Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 “Об административных правонарушениях на территории Белгородской области”, предусматривающие ответственность за складирование или хранение строительных материалов, продукции, сырья на территории городских и сельских поселений, за нарушение правил благоустройства и содержания внутриквартальных территорий, за нарушение нормативных требований по подготовке к сезонной эксплуатации жилищно-коммунальных объектов, инженерных сетей и оборудования, за нарушение правил содержания строительных площадок, за самовольное производство земляных работ, а также за нарушение требований к использованию пиротехнических изделий, не дают словесного описания конкретных противоправных действий (бездействий), образующих объективную сторону перечисленных составов административных правонарушений, а отсылают к правилам (порядку), установленным (утвержденным) или органами государственной власти области, или органами местного самоуправления»[9].

По мнению Коллегии, при таком положении названные законоположения не отвечают требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, которые необходимы для норм, устанавливающих административную ответственность, что является основанием для признания правовых норм недействующими.

Анализируя ст. 2.7 Закона Белгородской области, предусматривающую ответственность за нарушение правил содержания уличного

---

[7] См.: постановления Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П ; от 15.07.1999 № 11-П ; от 29.06.2004 № 13-П // URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30281.pdf (дата обращения: 11.01.2017).

[8] См.: определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.05.2012 по делу 81-АПГ12-1 // URL: http://www.zakonrf.info/suddoc/5c1d0bdacf10e4ddc5ea46d5a06a2615/ (дата обращения: 11.01.2017).

[9] См.: определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.05.2012 года по делу 57-АПГ13-6 // URL: http://www.zakonrf.info/suddoc/5b1f5b71a736f1284db26eef8e3de730/ (дата обращения: 11.01.2017).

и внутриквартального освещения, Судебная коллегия приходит к выводу, что ее диспозиция также не содержит конкретных признаков объективной стороны правонарушения, что свидетельствует о неопределенности правового регулирования.

Также Судебная коллегия отмечает, что «О неопределенности правового регулирования свидетельствует и то обстоятельство, что в приведенных нормах региональный законодатель использовал сложный способ отсылки: норма отсылает не к конкретному правовому акту, а к целому ряду муниципальных нормативных правовых актов, а также к актам, принятым различными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, что ведет к нарушению закрепленного в ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ принципа равенства лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта Российской Федерации, перед законом».

Еще одним примером нарушения принципа определенности нормы служит ст. 32.1 Закона Чувашской Республики № 22 «Об административных правонарушениях в Чувашской Республике», устанавливавшая ответственность за осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом без заключения договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом с уполномоченным органом исполнительной власти Чувашской Республики или органом местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения и без карточки разрешения, предусмотренных Законом Чувашской Республики «Об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Чувашской Республике» и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, отмененная определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 26.02.2014 № 31-АПГ14-1[10]. Судебная коллегия пришла к выводу, что данная норма являлась бланкетной, предусматривала сложный способ отсылки: не к конкретному правовому акту, а к неопределенному кругу муниципальных нормативных правовых актов, что приводило к нарушению закрепленного в ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ, принципа равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта РФ.

В определении Верховного Суда РФ от 23.10.2013 № 53-АПГ13-9 указано, что «пункты 4 и 5 ст. 1.3 Закона Красноярского края от 02.10.2008 № 7-2161 “Об административных правонарушениях”, предусматривающие административное наказание соответственно за нарушение правил содержания животных в городах и других населенных пунктах, повлекшее причинение вреда здоровью или имуществу граждан, и за нарушение иных правил содержания животных, скота и птицы в городах и других населенных пунктах, установленных муниципальными правовыми актами, не содержат конкретные действия (бездействие), образующие состав административного правонарушения. Эти законоположения не отвечают требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, которые необходимы для норм, устанавливающих административную ответственность, что является самостоятельным основанием для признания правовых норм недействующими»[11].

Также Судебная коллегия отмечает, что о неопределенности правового регулирования указанной нормы свидетельствует и то обстоятельство, что норма содержит сложный способ отсылки.

В этом же определении Судебная коллегия отмечает сразу несколько формулировок, используемых в законе субъекта Федерации об административной ответственности, которые ведут к нарушению правовой определенности нормы. Так, Судебная коллегия указывает, что «ст. 1.6 в части слов “а равно нарушение иных правил охраны жизни людей на водных объектах”, п. 2 ст. 7.1, предусматривающий административную ответственность за нарушение иных правил торговли, установленных органами местного самоуправления, и ст. 4.2 об административной ответственности за нарушение установленного порядка пользования участками недр местного значения, а также ч. 2 ст. 5.2, устанавливающая ответственность за иное загрязнение территорий, перечислен-

[10] URL: http://dogovor-urist.ru/%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%BE/31-%D0%B0%D0%BF%D0%B314-1/ (дата обращения: 11.01.2017).

[11] См.: URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70423618/#ixzz3Thk4fLjd (дата обращения: 11.01.2017).

ных в п. 1 названной статьи регионального нормативного акта, не указывают конкретные признаки действий (бездействия), образующие состав административного правонарушения, материальное основание административной ответственности, а содержат отсылку к иным неназванным правилам. Также ст. 4.3 регионального закона, устанавливающая административную ответственность за нарушение порядка сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, поскольку в качестве объективной стороны административного правонарушения указывает на любое нарушение порядка в обозначенной области, установленного органами местного самоуправления».

По мнению Судебной коллегии, содержание приведенных норм свидетельствует о том, что они не отвечают общеправовым критериям ясности и вызывают неоднозначное толкование, допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения. Судебная коллегия приходит к выводу, что такая 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 правонарушениях.

В то же время в определении от 03.12.2014 № 1-АПГ14-16[12] Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ оставила в силе ст. 2.2 Закона Архангельской области от 03.06.2003 № 172-22-03 «Об административных правонарушениях» в редакции от 30.05.2014, которая была обжалована прокурором Архангельской области по мотивам правовой неопределенности.

Статьей установлена административная ответственность за нарушение должностным лицом исполнительного органа государственной власти Архангельской области или органа местного самоуправления муниципального образования Архангельской области, осуществляющего исполнительно-распорядительные полномочия, порядка предоставления соответствующей государственной или муниципальной услуги в случае, если нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением соответствующей государственной или муниципальной услуги, осуществляется нормативными правовыми актами Архангельской области или муниципальными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области, повлекшее непредоставление соответствующей государственной или муниципальной услуги заявителю либо предоставление соответствующей государственной или муниципальной услуги заявителю с нарушением установленных сроков, за исключением случаев, предусмотренных КоАП РФ, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ, ссылаясь на ст. 3, 12, 13 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» пришла к выводу, что оспариваемая норма принята в рамках полномочий органа государственной власти субъекта РФ и устанавливает административную ответственность должностных лиц исполнительного органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления соответствующего муниципального образования за нарушение порядка предоставления соответствующей государственной или муниципальной услуги в случае, если нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением услуги, осуществляется нормативными правовыми актами Архангельской области или муниципальными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, повлекшее непредоставление или предоставление соответствующей услуги с нарушением установленного срока.

По мнению Коллегии, объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 2.2 областного Закона, раскрыта, в содержании нормы отсутствует правовая неопределенность.

Данное решение Суда вызывает ряд вопросов. Как видно из содержания статьи, в ней присутствует как неопределенность объектив-

[12] Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 03.12.2014 по делу 1-АПГ14-16 // URL: http://www.zakonrf.info/suddoc/bb0721a5170f9739fc06b1c335d5bcde/ (дата обращения: 11.01.2017).

ной стороны состава правонарушения (нарушение лицом порядка предоставления государственной или муниципальной услуги), так и сложный способ отсылки (отсылка к неопределенному кругу областных и муниципальных нормативных правовых актов).

В данном случае вряд ли можно говорить об изменении позиции Верховного Суда РФ к соблюдению принципа правовой определенности нормы в законодательстве субъектов РФ. Скорее речь идет об отсутствии единых правовых позиций судебной практики, что подчеркивает важность данной проблемы.

Кроме того, как видно из определения, Суд дал оценку только полномочиям субъекта Федерации по установлению ответственности в данном вопросе, но не проанализировал структуру самой нормы.

Представляет интерес и позиция Верховного Суда РФ относительно наличия бланкетных норм в КоАП РФ. Ограничивая субъекты РФ в установлении административной ответственности путем формирования бланкетных норм, Верховный Суд РФ соглашается, что КоАП РФ содержит многочисленные нормы, в которых использован бланкетный способ правового регулирования. Такая позиция связана с тем, что в федеральном законе содержатся ссылки на нормативные правовые акты, действие которых распространяется на всю территорию РФ, в отличие от муниципальных правовых актов, регулирующих общественные отношения в границах одного конкретного муниципального образования[13].

Следуя логике Верховного Суда РФ, можно прийти к выводу, что нормы законов об административной ответственности субъектов Федерации не должны содержать отсылок к муниципальным нормативным актам и нормативным актам субъектов Федерации, так как их действие не распространяется на всю территорию РФ, а, следовательно, нарушает принцип равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом. Однако само установление субъектами Федерации административной ответственности уже нарушает единство правового статуса лиц на территории РФ, так как субъект РФ в рамках своих полномочий вправе как устанавливать, так и не устанавливать административную ответственность за конкретные проступки. Кроме того, действие КоАП РФ как закона, упоминаемого в ст. 1.4 КоАП РФ, распространяется на всех лиц, совершивших административные правонарушения, независимо от наличия регионального законодательства об административной ответственности.

Подытоживая приведенные позиции Верховного Суда РФ можно сделать вывод, что норма закона субъекта РФ об административной ответственности, соответствующая принципу правовой определенности, должна отвечать следующим требованиям:

1) содержать описание конкретных противоправных действий (бездействий), образующих объективную сторону состава административного правонарушения;
2) не допускать отсылку на нормативный правовой акт, регулирующий определенную деятельность, если в самой норме не содержится конкретное противоправное действие (бездействие), образующее объективную сторону состава административного правонарушения;
3) не допускать сложный способ отсылки: отсылка к неопределенному кругу нормативных правовых актов.

Данная позиция кажется абсолютно последовательной и логичной, но в ее реализации на практике возникает ряд проблем.

Первой проблемой, с которой сталкивается региональный законодатель, является большое количество нормативных актов, принимаемых как на уровне субъекта Федерации, так и на муниципальном уровне, которые требуют защиты с помощью мер административной ответственности. «Постатейная» защита этих актов невозможна, так как приведет к созданию огромного количества статей об административной ответственности, что, безусловно, затруднит процесс привлечения к административной ответственности лиц, виновных в совершении таких правонарушений.

На данный момент решения данной проблемы нет. Если мы возьмем для примера Кодекс города Москвы об административных правонарушениях от 21.11.2007 № 45[14], то увидим множество норм, не соответствующих требованию правовой определенности. Это ст. 2.2, предусматривающая ответственность за

[13] См.: определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 23.10.2013 № 53-АПГ13-9 // URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70423618/#ixzz3Thk4fLjd (дата обращения: 11.01.2017).

[14] URL: http://docs.cntd.ru/document/3686331 (дата обращения: 11.01.2017).

невыполнение работодателем установленной законодательством города Москвы обязанности по созданию или выделению квотируемых рабочих мест, ст. 2.4, предусматривающая ответственность за нарушение установленных Правительством Москвы норм и правил в сфере опеки и попечительства, ст. 2.11, предусматривающая ответственность за нарушение установленного Правительством Москвы порядка предоставления отдельным категориям жителей города Москвы льгот по оплате ветеринарных услуг. Исходя из позиции Верховного Суда РФ, все указанные нормы могут быть отменены в связи с отсутствием в их диспозиции конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения.

Вторая проблема практического характера возникает при попытке реализовать полномочие субъекта Федерации, предусмотренное п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ, по защите законом субъекта Федерации об административной ответственности муниципальных правовых актов.

Муниципальные органы наделены правом принятия нормативных правовых актов. Защита этих актов возложена на субъекты Федерации и должна быть реализована через принятие законов субъектов Федерации об административных правонарушениях. Несмотря на внешнее общее сходство муниципальных правовых актов (правила благоустройства территории, правила содержания домашних животных и др.), содержательно они имеют отличия, отражающие специфику и потребности конкретного муниципального образования. Таким образом, через закон субъекта Федерации об административной ответственности невозможно защитить конкретную норму муниципальных правовых актов, так как в разных муниципальных правовых актах она может иметь разное, иногда противоположное содержание.

Поэтому региональный законодатель вынужден защищать в целом нормативные правовые акты муниципальных органов. Здесь можно привести в пример ст. 4.1 Закона Кировской области от 22.11.2007 № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области», устанавливающую ответственность за нарушение правил благоустройства, действующих в муниципальном образовании, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 и 3 настоящей статьи[15]; ст. 9.3 Областного закона Ростовской области от 08.10.2002 № 273-ЗС «Об административных правонарушениях»[16], предусматривающую ответственность за использование официальных символов муниципального образования в нарушение порядка официального использования, установленного уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Таким образом, позиция Верховного Суда РФ, высказанная в судебных актах, являясь логичной и оправданной, трудно реализуема на практике.

Кроме того, как видно из практики федерального законодателя, он тоже не видит решения данной проблемы. В качестве примеров можно привести ст. 6.3 и 20.4 КоАП РФ.

Статья 6.3 КоАП РФ «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения» предусматривает ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий. Статья 20.4 «Нарушение требований пожарной безопасности» предусматривает ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, за исключением случаев, предусмотренных ст. 8.32, 11.16 настоящего Кодекса и ч. 3—8 настоящей статьи.

Как видно, обе статьи не содержат описание конкретного противоправного действия (бездействия), образующего объективную сторону состава административного правонарушения, а также используют сложный способ отсылки к непродленному кругу федеральных законов и федеральных подзаконных нормативных актов.

Таким образом, можно прийти к выводу, что на данный момент реализация принципа правовой определенности в законотворческой деятельности субъектов РФ при принятии законов об административной ответственности

[15] URL: http://docs.cntd.ru/document/973018673 (дата обращения: 11.01.2017).

[16] Официальный портал Правительства Ростовской области. URL: https://www.donland.ru/documents/Ob-administrativnykh-pravonarusheniyakh?pageid=128483&mid=134977&itemId=231 (дата обращения: 11.01.2017).

имеет ряд сложностей. Также не сто́ит забывать, что даже Европейский Суд по правам человека в своих решениях не абсолютизирует правовую определенность, но указывает, что норма не может считаться «законом», если она не сформулирована с достаточной степенью точности, позволяющей лицу сообразовывать с ней свое поведение: лицо должно иметь возможность, получив при необходимости соответствующую консультацию, предвидеть в разумных пределах и применительно к конкретным обстоятельствам те последствия, которые может повлечь за собой данное поведение. Вместе с тем, по мнению Суда, предвидеть с абсолютной точностью соответствующие последствия не обязательно. Более того, хотя определенность формулировок желательна, необходимо избегать чрезмерной жесткости, так как право должно обладать способностью следовать за меняющимися обстоятельствами. Поэтому во многих законах, как указывает Суд, используются термины, которые в большей или меньшей мере являются неопределенными, расплывчатыми. Их толкование и применение — задача судебной практики[17].

К решению данной проблемы должны подключиться не только законодатели субъектов Федерации, но и судебные органы, а также федеральный законодатель. Разработка нового КоАП РФ дает уникальную возможность системно изменить подход к административной ответственности. И важную роль в этом должен сыграть именно новый КоАП РФ, в который должны быть заложены векторы развития законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Назаренко Т. Н.* Принцип «правовой определенности» и его применение судами общей юрисдикции Российской Федерации // Управление судебного департамента по Смоленской области. URL: http://usd.sml.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=4&did=9 (дата обращения: 11.01.2017).
2. *Панкова О. В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О. А. Егоровой. — М. : Статут, 2014. — 440 с.

Материал поступил в редакцию 23 ноября 2017 г.

COMPLIANCE WITH LEGAL CERTAINTY IN THE LEGISLATION OF CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE DECISIONS OF THE SUPREME COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

RUDENKO Artem Valerievich — PhD in Law, Head of the Department of Administrative and Financial Law of the Crimean Branch of the Russian State University of Justice (RSUJ)
RudenkoCrimea@yandex.ru
295000, Russia, Republic of Crimea, Simferopol, ul. Pavlenko, d. 9

Abstract. *In the article the author pays close attention to the legislation on administrative offenses, since bringing to legal responsibility is always connected with the restriction of the rights and freedoms of persons held liable. Legislation on administrative offenses in the Russian Federation is presented at the level of federal legislation and legislation of the constituent entities of the Russian Federation. Constituent entities of the Russian Federation are authorized to establish administrative responsibility for the violation of regulatory legal acts of constituent entities of the Federation and municipal legal acts. Both the federal and regional legislations are obliged to respect the basic principles of law to full extent. One of fundamental principles is the principle of legal certainty, which has been repeatedly stressed by the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Russian Federation. The article analyzes the legal standings of the Supreme Court of the Russian Federation concerning compliance with the principle of legal certainty on behalf of law-makers of the constituent entities of the Russian*

[17] *Назаренко Т. Н.* Принцип «правовой определенности» и его применение судами общей юрисдикции Российской Федерации // Управление судебного департамента по Смоленской области. URL: http://usd.sml.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=4&did=9 (дата обращения: 11.01.2017).

Federation when adopting laws on administrative responsibility. Compliance with Recommendations that have been developed will prevent violation of the principle of legal certainty when laws on administrative responsibility are being adopted by the constituent entities of the Russian Federation. Also, the article analyzes the existing regional legislation with regard to its compliance with the requirements of the principle of legal certainty. The vast majority of the laws of constituent entities of the Federation contain norms that do not comply with the principle of legal certainty. At the moment, norms that are similar or even analogous to those that the Supreme Court of the Russian Federation has abolished because they violated the principle of legal certainty continue to operate. At the same time, analyzing the needs and opportunities of the local law-makers in protecting the norms of constituent entities of the Federation and the norms of municipal legal acts, one can come to the conclusion that it is almost impossible to follow the principle of legal certainty in some spheres. First, this is caused by the need to protect municipal legal acts that have a common scope of regulation, but different content. When establishing administrative responsibility the federal law-maker does not ensure the compliance with the principle in question in all cases. Therefore, the problem of observing the principle of legal certainty in establishing administrative responsibility at all levels of legislation requires the development of common approaches. It is necessary to develop new mechanisms of a legislative technique that will allow complying with all the requirements of the principles of law.

Keywords: *administrative law, administrative responsibility, legislation of constituent entities of the Federation, regional legislation, lawmaking, legislation on administrative offenses, judiciary, Supreme Court of the Russian Federation, legal standings, principle of law, legal certainty.*

REFERENCES

1. Nazarenko T. N. *Printsip «pravovoy opredelennosti» i ego primenenie sudami obshchey yurisdiktsii Rossiyskoy Federatsii* [The principle of «legal certainty» and its application by the courts of general jurisdiction of the Russian Federation]. Board of the Judicial Department for the Smolensk Region.URL: http://usd.sml.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=4&did=9 (accessed: 11.01.2017)
2. Pankova O. V. *Rassmotrenie v sudakh obshchey yurisdiktsii del ob administrativnykh pravonarusheniyakh* [Consideration of cases concerning administrative offences in the courts of general jurisdiction]. Ed. by O.A. Yegorova. Moscow, Statute Publ., 2014. 440 p.