

ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА КАК ФАКТОР СТАБИЛЬНОСТИ НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

LEGAL TECHNIQUE AS A FACTOR OF STABILITY ON THE EXAMPLE OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES

I. Usenkov

Summary. The article deals with the most common aspects of the influence of legal technology on the stability of legislation. The author for the purposes of research has chosen the legislation on administrative offenses as characteristic objectifying problems. The examples of already optimized and existing norms demonstrate the errors of the legislator, which inevitably lead to instability of the normative legal act. Systematized legal and technical imperfections of legislative acts, the most significant impact on the stability of legislation.

Keywords: stability of legislation, legal technique, stability factor, legislation on administrative offences, adaptive capacity.

Усенков Иван Алексеевич

Аспирант, Волгоградский государственный университет
usenivan@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрены наиболее распространенные аспекты влияния юридической техники на стабильность законодательства. Автором для целей исследования избрано законодательство об административных правонарушениях как характерно объективирующее проблематику. На примерах уже оптимизированных и действующих норм продемонстрированы ошибки законодателя, неизбежно влекущие нестабильность нормативного правового акта. Систематизированы юридико-технические несовершенства законодательных актов, наиболее существенно влияющие на стабильность законодательства.

Ключевые слова: стабильность законодательства, юридическая техника, фактор стабильности, законодательство об административных правонарушениях, адаптационная емкость.

Технико-юридическое совершенство нормативных правовых актов в целом и законодательных актов в частности оказывает непосредственное влияние не только на удобство их восприятия, точность донесения исходной воли законодателя до субъектов правового регулирования и правоприменительных органов, но и непосредственным образом затрагивает судьбу самого нормативно-правового акта, влияя на количество и частоту внесения в него изменений. Особенную важность качество юридической техники приобретает при составлении кодифицированных законодательных актов, которые должны обладать качеством адаптационной емкости, то есть в них должен быть заложен такой потенциал приспособляемости в динамике регулируемых общественных отношений, чтобы с момента принятия кодекс за счет внутренних ресурсов мог оставаться актуальным в исходной редакции в течение нескольких лет.

Одним из наиболее сигнатурных примеров воздействия юридической техники на стабильность законодательства является законодательство об административных правонарушениях, по большей части кодифицированное в Кодексе об административных правонарушениях РФ, который на протяжении всего своего существования остается одним из самых нестабильных законодательных актов в России, в том числе за счет

юридико-технических несовершенств. История Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации ведется от начала нынешнего века и демонстрирует в сухом остатке сотни изменений, зачастую бессистемных и поспешных, сопряженных с нарушением правил юридической техники. Так, в 2006 году было принято 28 федеральных законов о внесении изменений в КоАП РФ, в 2018 году — 39. Многие из правок последних лет были связаны с изменением санкций уже устоявшихся составов, пересмотром правовой политики государства в отношении защиты тех или иных объектов правонарушений, возрастающей технологизацией отдельных сфер общества, уточнением некоторых составов правонарушений по результатам их апробации. Однако вместе с тем Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации вызывает большое количество вопросов ученых и практиков по поводу качества юридической техники законодательных органов, которая существенным образом влияет на его стабильность.

Одной из ключевых задач законодателя является поиск оптимального сочетания детализации и обобщения конструируемых норм. Максимальная конкретизация положений, регулирующих общественные отношения, неизбежно влечет за собой большое количество изменений в законодательные акты: за объективной не-

возможностью предварительного описания всех аспектов определенной сферы общественной жизни следует необходимость последующего расширения детальной нормы, а за динамикой развития общества — необходимость внесения в нее изменений. Общие нормы предполагают большую стабильность в силу своей эластичности, однако чрезмерное обобщение ведет к фиктивной стабильности закона: формально оставаясь неизменной, норма перестает фактически регулировать общественные отношения, становясь мертвой, либо ее подменяет практика применения, ничего общего с исходным смыслом «толкуемого» законоположения не имеющая.

Классическая для кодифицированных нормативных правовых актов структура Кодекса об административных правонарушениях РФ, излагающего в первом разделе общие положения, а лишь затем конкретные нормы, должна способствовать стабильности данного законодательного акта, ведь общие нормы более устойчивы, а их неизменность в течение длительного промежутка времени в идеале говорит о стабильности закона [3, С. 14]. Действительно, в сравнении с особенной частью КоАП РФ общие положения претерпели меньшее количество изменений. Однако означает ли это стабильность общей части КоАП РФ и, как следствие, всего кодекса? Полагаем, что данный тезис можно поставить под сомнение.

Здесь стоит оговориться, что в дальнейшем в качестве иллюстрации несовершенств юридической техники, влияющих на стабильность законодательства, будут использоваться примеры как уже исправленных ошибок (т.е. уже оказавших влияние), так и тех, которые продолжают находиться в законе в исходном виде (то есть тех, которые очевидно могут и должны оказать соответствующее влияние).

Статьи общей части КоАП РФ, в которые по сегодняшний день изменения не вносились, являются скорее исключением из общего правила. Более того, многие нормы подвергались изменениям огромное количество раз. Среди условий, которые этому способствуют, можно выделить следующие:

1. Формулирование общих норм с использованием исчерпывающего перечня исключений. Одним из наиболее ярких примеров подобной неудачной практики является статья 3.5 КоАП РФ, регламентирующая такой вид административного наказания, как административный штраф. Определяя штраф как денежное взыскание, которое выражается в рублях, законодатель устанавливает его максимальные размеры для граждан, должностных лиц и юридических лиц и перечисляет все составы правонарушений, которые предусматривают больший размер штрафа. Подобное конструирование нормы через исчерпывающий перечень исключений привело

к тому, что в часть 1 статьи 3.5 КоАП РФ с 2015 по 2019 годы было внесено 43 изменения. Очевидным решением данной проблемы, не предполагающим значительных рисков, является указание на то, что максимальный размер штрафа устанавливается для случаев, когда больший размер прямо не предусмотрен санкцией соответствующей нормы КоАП РФ.

По мнению Т. В. Кашаниной, использование исключений, когда оно осуществляется интенсивно и некорректно, нивелирует полезность данного правотворческого приема [2, С. 207]. Если исключения из правила становятся общим правилом, закон разрушает сам себя.

2. Детализация примечаний к общим нормам. Статья 2.4 КоАП РФ содержит норму об административной ответственности должностных лиц, сформулированную с помощью 21 слова, и примечание к ней, которое включает в себе 433 слова. В данном примечании законодатель не просто предложил дефиницию понятия должностного лица для целей указанного кодекса, как это сделано в примечании к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации, но и рассмотрел частные случаи с указанием конкретных составов административных правонарушений. Такое решение не только прямо обуславливает громоздкий, трудно воспринимаемый вид нормы, но и влечет за собой большое количество изменений в нее: таковые вносились 21 раз в течение 10 лет. Уголовный кодекс РФ упомянут выше не случайно: сравнительно скромное по своему объему примечание содержит в себе все значимые признаки определяемого понятия, с раскрытием которых успешно справился Пленум Верховного Суда РФ, а само примечание за время своего существования было изменено лишь дважды [4].

3. Необоснованное расширение самой нормы. Первое предложение части 1 статьи 3.12 КоАП РФ описывает, в чем заключается административное приостановление деятельности, второе предложение подробно перечисляет случаи, когда оно может применяться. Данный перечень был изменен 14 раз. Учитывая, что третье предложение той же части, содержит положение о том, что административное приостановление деятельности назначается только в случаях, когда оно прямо предусмотрено соответствующей статьей особенной части, назначение подобного перечисления выглядит достаточно сомнительным, поскольку судья ориентируется не на данный перечень, а на санкцию конкретной статьи. Очевидно, оно также не может выполнять роль ориентира для законодателя при составлении норм особенной части кодекса, так как при необходимости законодатель может внести необходимые изменения и в статью 3.12 КоАП РФ. В итоге мы имеем длинную, не имеющую практического смысла норму, которая в силу объективных обстоятельств подвержена постоянным изменениям.

Все перечисленное приводит нас к следующему выводу: *имманентно не характерная для общих норм конкретизация, неоднократно используемая в Кодексе об административных правонарушениях РФ, влечет за собой их нестабильность*. Законодатель вместо того, чтобы трансплантировать некоторые детальные положения в особенную часть кодекса, оставить их на откуп судебному толкованию либо вовсе по результатам анализа эффективности отказаться от них, насыщает общие положения конкретными, исчерпывающими перечнями правил или исключений, зачастую к тому же привязанных отсылочными нормами к статьям особенной части. Указанное не может не сказываться на стабильности общей части КоАП РФ в худшую сторону, придавая некоторым ее статьям характер более изменчивый, чем у многих конкретных составов административных правонарушений.

Встречаются в Кодексе об административных правонарушениях РФ и прямые противоречия между нормами общей и особенной частей. Наиболее часто упоминаемым в этой связи примером является противоречие между частью 2 статьи 3.11 КоАП РФ, регламентирующей срок дисквалификации и устанавливающей минимальную его границу — 6 месяцев, и составами части 4 статьи 5.63 и статьи 6.29 КоАП РФ, в которых предусмотрено наказание в виде дисквалификации на срок от 3 до 6 месяцев и до 6 месяцев соответственно [6, С. 745]. При этом норма части 2 статьи 3.11 КоАП РФ по своему характеру является императивной, так как в ней отсутствует оговорка о применении минимальной границы срока лишь постольку, поскольку иное не конкретизировано составом правонарушения. Подобное противоречие не только способно создавать неопределенность и неединообразие правоприменения, но и рано или поздно должно явиться основанием для внесения изменений в одну из приведенных норм.

Законодатель при принятии КоАП РФ явно пренебрег достижением других публично-правовых отраслей законодательства. Выше уже отмечался более удачный пример юридической техники Уголовного кодекса РФ. Однако он не является единственным: законодатель явно игнорирует правило юридической техники, согласно которому аналогичные дефиниции в сходных по своей природе отраслях права по возможности должны быть максимально близки между собой. В частности, закрепляя критерии невменяемости, статья 2.8 КоАП РФ называет среди них невозможность осознавать противоправность своих действий, тогда как Уголовный кодекс РФ указывает на невозможность осознавать общественную опасность.

Отсутствие в КоАП РФ института необходимой обороны отличает его не только от Уголовного кодекса Российской Федерации, но и от Кодекса об администра-

тивных правонарушениях РСФСР 1984 года, и не имеет должного научного либо практического обоснования. Перечисленные аспекты не являются единственными, в которых нарушены правила, устоявшиеся и традиционные положения построения общей части кодексов публично-правового характера. Приведение КоАП РФ в соответствие с ними повлечет за собой существенные и, вероятно, неоднократные перемены, в связи с чем можно с уверенностью заявлять, что игнорирование правил юридической техники при составлении общей части кодекса и внесении изменений в нее в перспективе чревато последующим перманентным реформированием законодательного акта.

Потенциально одним из самых важных приемов юридической техники для стабилизации законодательства являются отсылочные и бланкетные нормы. В условиях устоявшейся системы законодательства такие нормы позволяют избежать дублирования внутреннего содержания той или иной уже нормативно закрепленной статьи, ограничившись лишь ссылкой на нее или содержащий ее закон. Таким образом, при изменении содержания статьи или закона, к которым отсылает норма, сама норма изменений не претерпевает.

Однако Кодекс об административных правонарушениях РФ содержит большое количество некорректно сформулированных отсылочных и бланкетных норм. Например, частью 2 статьи 2.5 КоАП РФ установлен перечень административных правонарушений, за совершение которых военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и лица, имеющие специальные звания, несут ответственность на общих основаниях. В данной перечень в том числе входит правонарушение, предусмотренное статьей 19.5.7 КоАП РФ, которой никогда не существовало и не существует по сегодняшний день. Данная ошибка не исправляется законодателем вот уже более 10 лет, однако должна быть исправлена, что означает изменение в кодексе, вызванное не более чем халатностью лиц, участвующих в законотворческом процессе.

Статья 19.29 КоАП РФ предусматривает ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора в том числе бывшего государственного или муниципального служащего при условии нарушения требований, которые закреплены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N273-ФЗ «О противодействии коррупции». Техника отсылки в данной норме порочна не менее чем в двух аспектах:

1. Использовано наименование конкретного федерального закона, что в случае его отмены (не важно, последует ли за ней принятие нового аналогичного нормативно-правового акта) вле-

чет за собой временную нежизнеспособность статьи 19.29 КоАП РФ, а впоследствии — ее изменение или отмену.

2. Закон, к которому отсылает норма, не исчерпывает круг требований, связанных с трудоустройством бывших государственных служащих. Помимо части 1 статьи 12 Федерального закона от 25.12.2008 N273-ФЗ «О противодействии коррупции», сходные ограничения установлены частью 3.1 статьи 17 Федерального закона от 27.07.2004 N79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Однако последний из названных федеральных законов не ставит наличие таких ограничений в зависимость от стоимости работ или услуг, которые будут выполняться прежним государственным гражданским служащим на условиях гражданско-правового договора. То есть отсутствие в статье 19.29 КоАП РФ ссылки на Федеральный закон от 27.07.2004 N79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» означает отсутствие ответственности бывших государственных гражданских служащих, без согласия соответствующей комиссии в течение двух лет после своего увольнения выполняющих работы (оказывающих услуги) стоимостью менее ста тысяч рублей в месяц на условиях гражданско-правового договора.

Таким образом, данная норма как минимум должна быть дополнена, а желательно — обобщена, так как в данный момент времени она является неполной и провоцирует собственное неоднократное реформирование в будущем.

Некоторые бланкетные нормы содержат излишние отсылки: к таковым, например, относится статья 6.1.1 КоАП РФ, которая содержит отсылку к статье 115 Уголовного кодекса РФ в виде прямого упоминания последней и общую отсылку к статье 116.1 того же кодекса. Очевидно, что «совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль», если они повлекли последствия, которые указаны в статье 115 Уголовного кодекса РФ, является совершением уголовно наказуемого деяния. Кроме того, в статье 116.1 Уголовного кодекса РФ имеется самостоятельная ссылка на статью 115, в связи с чем состав данного административного правонарушения было достаточно сформулировать в следующем объеме: «Нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния». В КоАП РФ встречаются и иные проблемы конструирования отсылочных и бланкетных норм: обратные отсылки (например, ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ и ст. 158.1 Уголовного кодекса РФ отсылают друг к другу), множественные, многоступенчатые отсылки (например, часть 3.4 статьи 4.1 КоАП РФ).

Подобные особенности конструирования законодательных норм вредны сами по себе, так как усложняют восприятие закона и его применение [5, С. 23]. Но также они требуют большого количества изменений, дестабилизирующих законодательство: изменения в связи с изменением или отменой взаимосвязанных норм, изменения в связи исправлением допущенных изначально ошибок, нарушений правил юридической техники.

Сущность закона предполагает его наибольшую среди всех нормативных актов степень обобщенности, которая обуславливает невозможность избежать *использования в тексте закона оценочных понятий* [1, С. 148]. Такие понятия снижают степень формальной определенности нормы, смещая момент определения ее содержания со стадии законотворчества на стадию правоприменения, усложняют толкование и правоприменение, повышают роль субъективного фактора [7, С. 69]. Гибкость правовой нормы, содержащей оценочное понятие, позволяет на практике менять ее внутреннее содержание соответственно развивающимся общественным отношениям без изменения исходного вида, что способствует стабильности закона. Однако неумелое или неуместное использование оценочных понятий в законе может стать причиной формирования неединообразной практики, подготовить почву для злоупотреблений, повысить коррупциогенность нормы.

Статья 27.3 КоАП РФ регламентирует среди прочего случаи применения административное задержания, устанавливая его использование «в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении». Данная формулировка не содержит в себе ни одного объективного критерия, по сути оставляя на усмотрение правоприменителя меру, связанную с ограничением свободы. Столь неудачное использование оценочных понятий не только обуславливает лотерейный, чреватый попранием прав человека, содержащий коррупциогенную составляющую характер нормы, но и означает ее неизбежное изменение при обращении законодателя к курсу гуманизации законодательства об административных правонарушениях.

Правильность определения в законе используемых в нем понятий, их соответствие устоявшимся в науке и практике тенденциям прямо детерминируют соответствие исходного смысла правовой нормы толкованию органов, ее применяющих. В противном случае стабильность дефинитивных норм закона снижается. Один из подобных пороков определения понятий в КоАП РФ — их несоответствие аналогичным нормам близких по правовой природе отраслей права — описан выше. Также данный кодекс включает в себе чрезмерно длин-

ные понятия (например, «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении»), понятия, нарушающие законы логики (например, статья 7.27 КоАП, согласно которой мелким хищением чужого имущества является хищение такого имущества, стоимость которого не превышает одну тысячу рублей, и одновременно мелким хищением чужого имущества является хищение имущества стоимостью более одной тысячи рублей, но не более двух тысяч пятисот рублей, то есть одно понятие имеет два значения).

Большой массив норм КоАП РФ составлен с явными техническими ошибками, которые дестабилизируют закон не меньше, чем фундаментальные и системные погрешности. Например, в примечании к статье 12.8 КоАП РФ в течение продолжительного времени было указано, что административная ответственность наступает в случае определение наличия абсолютного этилового спирта в концентрации 0,16 миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха. То есть, согласно данной редакции нормы, установить факт алкогольного опьянения путем анализа крови человека было нельзя. Соответствующие поправки были внесены Федеральным законом от 03.04.2018 N62-ФЗ «О внесении изменения в статью 12.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Статья 20.20 КоАП РФ устанавливает ответственность за потребление алкогольной продукции в местах, где это запрещено федеральным законом. Актуальная редакция не содержит запрета на распитие спиртосодержащей продукции в отличие от ранее действовавшей, что не может быть объяснено ничем, кроме ошибки законодателя, исправление которой повлечет дополнительные изменения в закон.

Таким образом, можно выделить следующие юридико-технические несовершенства законодательных актов, наиболее существенно влияющие на стабильность законодательства:

1. Нарушение оптимального сочетания детализации и обобщения конструируемых норм. В кодифицированных законодательных актах об их стабильности свидетельствует, в первую очередь, неизменность положений общей части кодекса, однако она может быть нарушена
 - ◆ имманентно не характерной для общих норм конкретизацией;
 - ◆ прямыми противоречиями между нормами общей и особенной частей кодекса;
 - ◆ игнорированием связи со сходными по своей правовой природе иными отраслями права, устоявшихся и традиционных положений законодательства, науки и практики.
2. Неудачное формулирование отсылочных и бланкетных норм: отсылки к несуществующим нормам закона, излишне конкретные, узкие отсылки, излишние, многоступенчатые, обратные отсылки.
3. Использование оценочных понятий таким образом, который допускает возникновение неединообразной практики, злоупотребления со стороны правоприменительных органов, повышает коррупциогенность нормы.
4. Некорректное определение понятий, используемых в законодательстве, их несоответствие устоявшимся в науке и практике тенденциям.
5. Ошибки технического характера, которые не были выявлены в ходе законотворческого процесса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Давыдова М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. — Волгоград, 2009. — 317 с.
2. Кашанина Т. В. Юридическая техника: Учебник. — М., 2011. — 496 с.
3. Монастырский Д. А. Влияние соблюдения правил законодательной техники на стабильность и эффективность законодательства // Наука. Общество. Государство. — 2013. — № 4 (4). — С. 13–24.
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»: [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93013/#dst100011. (Дата обращения 31.10.2019).
5. Руева Е. О. Актуальные проблемы нормотворческой юридической техники на примере КоАП РФ // Административное право и процесс. — 2017. — № 8. — С. 20–24.
6. Субботин А. М. Административно-деликтное законодательство: актуальные проблемы юридической техники // Юридическая техника. — 2015. — № 9. — С. 744–746.
7. Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Под ред.: Власенко Н. А., Хабриева Т. Я. — М., 2009. — 272 с.

© Усенков Иван Алексеевич (usenivan@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»