

А. Н. Крамник

ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И ДЕЙСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫХ НОРМ

Административно-деликтные нормы в совокупности составляют административно-деликтное право как отдельную самостоятельную отрасль права Республики Беларусь¹.

Административно-деликтные нормы, являясь отдельным видом норм белорусского права, впитали в себя общие признаки, присущие в целом праву. Особенно много общего у них с нормами уголовного права.

Основная регулирующая роль большей части административно-деликтных норм выражается в установлении соответствующих запретов для физических и юридических лиц под угрозой административной ответственности. Запреты не позволяют субъектам совершать определенные деяния. Они устанавливаются за совершение тех деяний, которыми может быть причинен значимый вред, недопустимый с точки зрения права.

По содержанию – это нормы запрещающего характера. Ими определяется: какие общественно вредные деяния являются административными правонарушениями и какие меры административной ответственности могут быть применены к лицам, совершившим такие правонарушения.

Нормы-запреты, являющиеся главными административно-деликтными нормами с угрозой административной ответственности, отличаются от норм других отраслей права, отдельные из которых также могут содержать запреты, но без угрозы административной ответственности. В случаях неповиновения такому запрету не предусматривается применение мер административной ответственности. Нормы же административно-деликтного права предусматривают подобную угрозу. Рассматриваемые нормы имеют охранительный характер и в этом они схожи с нормами уголовного права. Нормы административного, экологического права и т. д. имеют преимущественно регулятивное предназначение. Это правоустановительные нормы, предоставляющие участникам общественных отношений права и возлагающие

на них обязанности. Нормы административно-деликтного права призваны охранять от посягательств указанные общественные отношения.

Нельзя не обратить внимание и на такой факт, что нормы административно-деликтного права имеют свой собственный источник – Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь.

Одной из особенностей административно-деликтных норм является и то, что их источниками могут быть декреты и указы Президента Республики Беларусь.

В юридической науке сложилось мнение, что каждая норма имеет свою структуру, т. е. состоит из отдельных элементов. Правда, отсутствует единство взглядов на эти составляющие. Одни полагают, что норма права состоит из трех элементов². Подобная позиция оказывается наиболее распространенной. Мнение других ученых сводится к тому, что норма права состоит из двух составляющих – гипотезы и диспозиции или диспозиции и санкции³. Существует и точка зрения, что норма права может состоять как из трех, так и из двух элементов⁴. Любая структуризация нормы права наводит на мысль о том, что это нечто целое, представляющее собой единство находящихся во взаимной связи частей (элементов). Значит, норма права – это не просто правило поведения, ибо последнее выражается лишь в одном ее элементе, а система правил.

В законодательстве и научной литературе часто встречаются такие выражения, как «нормы Общей части КоАП», «нормы Особенной части КоАП», «норма права и обеспечивающая ее санкция»⁵. Подобные выражения небезосновательны. В них отождествляется норма права и правило поведения, что, на мой взгляд, является вполне оправданным. Правила поведения, находящиеся в Общей части КоАП, – это нормы права, правила поведения, Особенной части – это также нормы права. Те и другие одинаково важны. Отрицать подобное будет неправильным, не соответствующим реальной действительности. Нормы Особенной части не могут действовать без учета (применения) целого ряда норм Общей части так же, как и без норм процессуального права. Следовательно, зависимость между нормами Общей и Особенной частей и нормами процессуального права неоспорима.

Разделение административно-деликтной нормы на части – это всего лишь логическая абстракция и сути самого правила поведения (нормы права) не изменяет. Оно остается тем же правилом.

Названные три составляющие невозможно выявить ни в одной из трех видов норм административно-деликтного права: нормах Общей части; норме-запрете, норме-санкции Особенной части КоАП. Следовательно, нормы административно-деликтного права практически выступают в одной роли: или гипотезы, или диспозиции, или санкции.

Итак, административно-деликтная норма – это правило, установленное уполномоченным государственным органом и действующее в сфере административно-деликтных отношений в виде запретов и мер административного принуждения, применяемых, как правило, в связи с их несоблюдением, а также дефиниций, общих организационных основ, принципов, обуславливающих эти запреты.

В целях выявления регулятивных свойств административно-деликтных норм, определения места в механизме правового регулирования, установления системных свойств и взаимосвязи⁶, а также для более глубокого осмысления и эффективной реализации этих норм необходима их классификация. Деление названных норм на виды возможно, положив в основу различные критерии (основания).

В зависимости от функциональной роли в механизме правового регулирования нормы административно-деликтного права можно разделить на нормы общие и специальные. Первые образуют Общую часть, вторые – Особенную часть КоАП. Такое деление норм КоАП соответствует ст. 29 Закона Республики Беларусь о нормативных правовых актах Республики Беларусь⁷ и сложившейся практике.

Нормы Общей части регулируют общие положения об административном правонарушении и административной ответственности и в той или иной мере имеют отношение ко всем нормам Особенной части.

Нормы Особенной части определяют конкретные виды административных правонарушений и меры административной ответственности за их совершение.

Нормы Общей части КоАП неоднозначны. По той же функциональной роли их можно разделить на нормы-основы, нормы-принципы, нормы-дефиниции, особые нормы.

Первый вид норм является исходным. Ими определяются начала, рубежи, стартовые позиции. Такие нормы находят закрепление, как правило, в первых статьях КоАП.

Формулируя задачи КоАП (ст. 1.2), законодатель тем самым очерчивает круг возможных административно-деликтных общественных отношений и устанавливает стартовую позицию для деятельности

законодательствующих органов, а также для структуризации Особенной части КоАП.

Нормы-основы получают развитие в других правовых нормах как Общей, так и Особенной частей КоАП.

Нормы-принципы – это такие предписания, которыми необходимо руководствоваться при установлении административно-деликтных норм и при их применении, исполнении.

Нормы-дефиниции – это правила-определения (формулировки), которыми истолковываются соответствующие категории и понятия.

Особые нормы описывают соответствующие общие требования, которые следует учитывать при выяснении наличия административного правонарушения и руководствоваться при привлечении к административной ответственности. Их больше всего в Общей части КоАП. Это нормы, устанавливающие действие КоАП в пространстве, во времени, определяющие условия административной ответственности и сроки наложения административного взыскания и т. п.

Рассматриваемые нормы адресуются преимущественно к правоприменителям, т. е. к лицам и органам, ведущим процессуально-исполнительное производство по делам об административных правонарушениях.

Нормы Особенной части также неоднозначны. Используя тот же классификационный критерий – функциональную роль, эти нормы можно разделить на нормы-запреты и нормы-санкции.

Нормы-запреты – это главные и наиболее важные нормы. Ими определяется смысл и назначение административно-деликтного права. Только в этих нормах формулируется сущность административного правонарушения, устанавливается запрет, несоблюдение которого может влечь административную ответственность. Подобное правило-запрет всегда сопровождается установлением мер административной ответственности.

Норма-запрет – это та самая диспозиция, которая является, по мнению большинства ученых, частью правовой нормы. Диспозиция в Особенной части КоАП представляет собой ни что иное, как отдельную самостоятельную норму права. Именно она – это правило поведения, адресованное физическим и юридическим лицам как исполнителям и возможным участникам административно-деликтных отношений.

Нормы-запреты различны. По способу изложения различаются четыре вида норм-запретов: простые, обыкновенные, отсылочные, смешанные.

Второй вид норм Особенной части КоАП – нормы-санкции. Они содержат меры административной ответственности и, как правило, адресованы правоприменителям. Применение и соблюдение их при применении обязательно. Поэтому нарушителями таких норм могут быть лишь лица, ведущие административный процесс.

В этой части рассматриваемые нормы схожи с нормами Общей части КоАП.

Нормы-санкции в отношении физических и юридических лиц как возможных субъектов административных правонарушений выступают в роли норм-превенций, устрашений, предостережений. В то же время они содержат (предусматривают) карающие средства, средства наказания, предназначенные для применения в отношении названных правонарушителей. Такое двойное их свойство определяет особое место в системе норм административно-деликтного права. Без подобных норм нормы-запреты были бы, по существу, недействительны. По крайней мере, исполнение норм-запретов представляло бы значительное затруднение.

Норма-санкция предусматривает вид и размер административного взыскания. Существуют абсолютно определенные и относительно определенные санкции, которые могут быть также альтернативными.

Небезынтересным является деление норм административно-деликтного права по кругу лиц, на которых распространяется их действие. По этому критерию можно выделить нормы, распространяющиеся на лиц, как возможных субъектов административных правонарушений, и лиц, ведущих административный процесс. В свою очередь по названному критерию нормы можно разделить на общие, индивидуальные (конкретные), специальные.

Нормами общего характера являются те, которые распространяют свое действие на все виды указанных субъектов. Они свидетельствуют, что административное правонарушение может быть совершено любым названным субъектом.

Индивидуальные нормы указывают на конкретного субъекта правонарушения, которым может быть только гражданин. Например, норма ст. 9.1, 15.45 распространяет свое действие только на граждан. Иные лица не относятся к субъектам подобного правонарушения.

Специальные нормы распространяются на субъектов, обладающих специальными признаками. Перечень таких субъектов довольно велик: должностные лица, родители и лица, их заменяющие, и т. п.

Признаки каждого вида названных субъектов оговариваются или в КоАП, что бывает редко, или в отдельных правовых актах. Не всякое такое определение является достаточно полным и понятным.

Из специальных субъектов можно выделить в отдельный вид так называемых отдельных субъектов⁸. Они обладают наравне с общими признаками своими особыми и могут совершить только присущие им конкретные виды административных правонарушений. Например, родители и лица, их заменяющие, являются субъектами административного правонарушения, предусмотренного лишь нормой ст. 9.4, работник торговли – ст. 12.7.

К нормам, распространяющимся на лиц, ведущих административный процесс, относятся нормы Общей части и нормы-санкции. Перечень названных лиц в КоАП отсутствует. Они определяются в ПИККоАП. Решая же вопрос о привлечении виновного лица к административной ответственности, необходимо руководствоваться и нормами КоАП.

Действие административно-деликтных норм выражается в порождении ими юридических последствий, которые начинаются со времени вступления закона, декрета, указа или их отдельных статей в юридическую силу. Здесь имеются в виду лишь нормативные правовые акты, содержащие административно-деликтные нормы.

В соответствии со ст. 65 Закона Республики Беларусь о нормативно-правовых актах Республики Беларусь нормативно-правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в законную силу только после официального опубликования. Подобные правовые акты могут быть опубликованы, как правило, после включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. Данное положение имеет прямое отношение к административно-деликтным нормам, поскольку все они, по существу, касаются прав, свобод и обязанностей граждан. По общему правилу (ч. 1 ст. 65) рассматриваемые нормы начинают действовать через 10 дней после официального опубликования правового акта, в котором находятся такие нормы. Датой официального опубликования считается день выхода в свет официального издания, в котором находятся эти законы. Конкретным временем вступления закона в силу является наступление

24 часов десятого дня после его опубликования. День опубликования в эти десять дней не включается.

Не запрещается введение в действие названных актов и в более короткие сроки, например со дня опубликования, если в самом акте об этом указано.

Подобные сроки вступления в действие нормативно-правовых актов с административно-деликтными нормами порождают немало проблем с их применением. Во-первых, правоприменители не могут быть своевременно проинформированы о принятых нормах, во-вторых, не исключается их обратная сила. Более того, законодатель не поясняет слова «день», что также создает проблемы.

Правовой акт принимается в определенной части дня: в начале или в конце его, либо за рамками понятия «день» – вечером, ночью, утром до восхода солнца. В этой связи становится неясным, с какого конкретного времени начинает действовать акт. Факт и момент принятия нормативного правового акта являются юридически важными обстоятельствами.

Законодательством не урегулирован момент вступления акта, его норм в силу. Такое положение позволяет нормам распространяться и на случаи совершения административного правонарушения до времени принятия правового акта. Фактически получается, что любой акт, вступающий в силу в указанном выше порядке, может иметь обратную силу.

По общему правилу правовые акты, содержащие административно-деликтные нормы, не имеют обратной силы, т. е. они не могут распространять свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу, за исключением случаев, когда ими осуществляется смягчение или отмена ответственности или иным образом улучшается положение лиц, на которых распространяется действие акта. Придание обратной силы не допускается, если акт предусматривает введение или усиление ответственности за деяния, которые на момент их совершения не влекли указанную ответственность или влекли более мягкую ответственность. К сожалению, подобное правило не распространяется на совершенные правонарушения в день принятия нормативного правового акта. Правильно ли это? Нет ли здесь нарушения ст. 67 Закона Республики Беларусь о нормативных правовых актах Республики Беларусь? Полагаю, что не может быть никаких сомнений в наличии отступления от Закона. Если акт вступил в силу со дня

его официального опубликования, то его нормы, определившие новые административные правонарушения, распространяются на деяния, совершенные еще до получения читателями источников опубликования названного правового акта. Думается, подобное является ненормальным. Во избежание указанных нарушений правильнее было бы отказаться от правила о вступлении правового акта в силу в день его опубликования или подписания и установить такой порядок: правовой акт с административно-деликтными нормами вступает в юридическую силу на следующий день после опубликования или подписания.

Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) обычно вводится в действие по истечении значительного срока после его принятия по сравнению с обычными законами. Объясняется это в первую очередь тем, что правоприменителями и исполнителями необходимо ознакомиться с большим объемом правового материала КоАП, провести подготовительные работы по переходу на практическое его применение, привести в соответствие с новым законом значительное количество правовых актов.

В этой связи следует сказать о том, что отсутствует очень важная правовая норма о сроке (со дня принятия КоАП) издания нормативного правового акта о введении рассматриваемого кодекса в действие. По этой причине практика получила прецедент с введением в действие КоАП Республики Беларусь (2003 г.). Названный кодекс был подписан Президентом 21 апреля 2003 г. Последняя дата обозначает срок принятия КоАП. Однако прошло уже около трех лет, а КоАП не введен в действие. Его нормы не имеют юридической силы. Налицо весьма странная и парадоксальная ситуация, противоречащая здравому смыслу. Принятый и официально опубликованный нормативный правовой акт не действует, не вступил еще в юридическую силу. Парадокс определяется в немалой мере тем, что КоАП вводится в действие специальным законом. Кстати, такой порядок не оговорен в Законе о нормативных правовых актах Республики Беларусь, в соответствии с которым декреты и законы после подписания Президентом Республики Беларусь подлежат немедленному и обязательному официальному опубликованию и в этом акте должен быть установлен срок его вступления в действие (ч. 1 ст. 63)⁹. Вероятно, подобное положение должно распространяться и на введение в действие КоАП. Норма раздела IV «Заключительные положения» о том, что КоАП вводится в действие особым законом, как и в целом сам раздел, не вписываются в содержание и структуру кодекса. Этот раздел противоречит ст. 1.1

КоАП, ибо он не регулирует никаких административно-деликтных отношений. Такой раздел не без оснований отсутствовал в КоАП 1984 г., хотя в структуру мог входить. Разумным было бы в Законе о нормативных правовых актах Республики Беларусь установить правило, что срок введения в действие КоАП определяется отдельным законом в день принятия КоАП.

Действие административно-деликтного закона в пространстве означает, на какую территорию распространяются его нормы, т. е. на какой территории его нормы подлежат обязательному исполнению.

За административное правонарушение, совершенное на территории Республики Беларусь, гражданин республики может быть привлечен к ответственности по КоАП Республики Беларусь в случае, если присутствуют четыре обстоятельства: 1) совершенное деяние предусмотрено КоАП Республики Беларусь; 2) подобное деяние признается в качестве наказуемого правонарушения по законодательству страны, на территории которой оно совершено; 3) виновные лица не привлечены к ответственности (по КоАП – к административной ответственности, что является не совсем правильным) за это правонарушение иностранным государством; 4) виновное лицо должно не только быть гражданином Республики Беларусь, но и проживать в республике.

Первые три названные требования распространяются и на лиц без гражданства, если они постоянно проживают на территории Республики Беларусь (не менее 183 дней в году).

Нельзя не обратить внимание на такое важное правило: на виновное лицо (гражданина Республики Беларусь или лицо без гражданства) не может быть наложено взыскание, предусмотренное в КоАП, выше, чем оно установлено за данное деяние в законе иностранного государства, на территории которого совершено правонарушение.

С действием административно-деликтного закона в пространстве тесно связано его действие по кругу лиц. Действие рассматриваемого закона по кругу лиц означает применимость его норм к определенным категориям субъектов административно-деликтного права. По существу, речь идет об установлении круга лиц, на которых распространяется действие правовых норм, содержащихся в КоАП.

В КоАП не существует специальной статьи, посвященной определению лиц, на которых распространяются его нормы. Между тем действие закона по кругу лиц частично оговаривается в ст. 1.1, 1.3, 1.4 и многих статьях Особенной части.

Вместе с тем существуют и некоторые особенности, связанные с распространением действия норм административно-деликтного закона. Немало норм Особенной части распространяет свою юридическую силу только на физических лиц, другие – на физических и юридических лиц, третьи – только на должностных лиц, четвертые – на должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, пятые – только на индивидуальных предпринимателей.

По общему правилу нормы КоАП действуют в отношении всех лиц, находящихся на территории республики. Однако из этого общего правила есть исключение в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. Ряд норм административно-деликтного закона на них не распространяется, так как последние не могут совершать некоторые виды правонарушений. Следовательно, они здесь не могут выступать в качестве субъектов ни административных правонарушений, ни субъектов ответственности. В частности, к ним относятся нормы, находящиеся в главе 25 КоАП «Административные правонарушения против порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на военную службу и воинского учета», нормы ст. 9.10 «Нарушение законодательства о выборах, референдуме, об отзыве депутата», ст. 9.12 «Нарушение установленного порядка подсчета голосов».

Существенным для правильного применения норм административно-деликтного закона является установление точного времени совершения административного правонарушения и действия норм этого закона.

По ч. 1 ст. 1.6 КоАП «временем совершения деяния признается время осуществления противоправного действия (бездействия) независимо от времени наступления последствий». Эта норма распространяется как на правонарушения, связанные с наступлением определенных последствий, так и не связанные с ними.

Время совершения правонарушения первого и второго видов определяется часами и минутами, днями недели и месяца, а также годом. Следует иметь в виду, что часы и минуты не для каждого правонарушения имеют существенное значение, например, для присвоения найденного заведомо чужого имущества или клада (ст. 10.6), самовольной переуступки права лесопользования или совершения других сделок, нарушающих право государственной собственности на леса (ст. 10.3). В то же время они значимы для таких правонарушений, как превышение скорости движения (ст. 18.13), невыполнение лицом,

управляющим транспортным средством, требований сигналов и ukazаний светофора или регулировщика (ч. 1 ст. 18.14).

Время совершения правонарушения всегда влияет на квалификацию правонарушения.

Правонарушения, связанные с наступлением последствий, не считаются совершенными во время наступления подобных последствий. Так, невыполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних детей не совпадает по времени с деянием, совершенным несовершеннолетним в возрасте до 16 лет, содержащим признаки административного правонарушения либо преступления (ч. 1 ст. 9.4), и, следовательно, не считается днем его совершения. Правонарушение совершено сегодня, невыполнение же обязанностей по воспитанию происходило в прошлом. К подобным правонарушениям относится «нарушение установленных правил использования кормов, кормовых добавок и ветеринарных препаратов, повлекшее возникновение или распространение заразных и массовых незаразных болезней животных» (ч. 2 ст. 15.41). Здесь также время совершения правонарушения не совпадает со временем наступления последствий. Временем совершения правонарушения в приведенных примерах являются дни, в которые проявлялись действия (бездействие) родителей или лиц, их заменяющих, явно свидетельствующие о невыполнении обязанностей по воспитанию несовершеннолетних детей, и дни, в которые осуществлялось нарушение правил использования кормов.

В тех случаях, когда правонарушение не было доведено до конца по обстоятельствам, не зависящим от самого правонарушителя (например, был задержан охотничьим инспектором при попытке осуществить охоту запрещенным орудием), момент неудавшегося правонарушения следует считать временем его совершения.

Если правонарушение связано с соучастниками (исполнителями, организаторами, пособниками (ст. 2.4 КоАП), выполняющими свои функции порознь в разное время, день), то время совершения правонарушения каждым из них определяется временем выполнения ими своей роли в совместном совершенном правонарушении.

¹ Крамник А. Н. Административно-деликтное право. Общая часть. Минск, 2004. С. 5.

² См., например, Вишневский А. Ф., Горбатов Н. А., Кучинский В. А. Общая теория государства и права. Минск, 2002. С. 262.

³ *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994. С. 233; *Лейст О. Э.* Общая теория права. М., 1996. С. 17; Уголовное право. Общая часть: Учебник / Под ред. В. М. Хомича. Минск, 2002. С. 38.

⁴ *Кудрявцев Ю. В.* Норма права как социальная информация. М., 1981. С. 54–61.

⁵ Структура КоАП разделена на Общую и Особенную части, что свидетельствует о двух видах правовых норм. См. также Уголовное право. Общая часть: Учебник / Под ред. В. М. Хомича. Минск, 2002. С. 13, 18.

⁶ *Дробязко С. Г., Козлов В. С.* Общая теория права. Минск, 2003. С. 146.

⁷ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 7. 2/136.

⁸ *Крамник А. Н.* Указ. соч. С. 123.

⁹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 7. 2/136.

Поступила 12 января 2006 г.