

Корепина Анна Викторовна

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ

Статья посвящена проблемам формирования законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (на примере Северо-Западного федерального округа). Автором указывается на отсутствие системного подхода к структурированию и изложению содержания региональных законов об административной ответственности. Учитывая современную тенденцию расширения полномочий субъектов Российской Федерации в этой области, в статье дается обоснование необходимости проведения мониторинга региональных законов на предмет выявления и устранения в них норм, противоречащих федеральному законодательству, а также содержащих явные юридико-технические ошибки.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2015/11-3/22.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2015. № 11 (61): в 3-х ч. Ч. III. С. 83-85. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2015/11-3/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hlist@gramota.net

УДК 342.9

Юридические науки

Статья посвящена проблемам формирования законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (на примере Северо-Западного федерального округа). Автором указывается на отсутствие системного подхода к структурированию и изложению содержания региональных законов об административной ответственности. Учитывая современную тенденцию расширения полномочий субъектов Российской Федерации в этой области, в статье дается обоснование необходимости проведения мониторинга региональных законов на предмет выявления и устранения в них норм, противоречащих федеральному законодательству, а также содержащих явные юридико-технические ошибки.

Ключевые слова и фразы: законодательство об административных правонарушениях; ограничения прав и свобод человека и гражданина; структура и содержание законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность; юридико-технические ошибки; мониторинг регионального законодательства.

Корепина Анна Викторовна, к.ю.н.

Северо-Западный институт (филиал)

Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

anna.corepina@yandex.ru

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ[©]

Конституция РФ [3] не содержит прямого указания на место законодательства об административных правонарушениях в предложенной ею модели разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ). Такая ситуация повлекла за собой дискуссии по поводу возможности установления административной ответственности на региональном уровне. Разногласия возникли еще задолго до принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ [2] (далее – КоАП РФ), получили свое развитие при подготовке его проекта и продолжаются до сих пор.

Учитывая все разнообразие мнений о роли и месте законодательства субъектов РФ в области установления административной ответственности, позволим себе обозначить две принципиально отличные друг от друга позиции по данному вопросу. Первая из них сводится к тому, что установление административной ответственности на региональном уровне противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, закрепляющей возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина только федеральным законом. Поэтому нормы законов субъектов РФ, устанавливающие административную ответственность граждан, не легитимны [23; 25]. Вторая позиция основана на положениях п. «к» ст. 72 Конституции РФ, определяющих административное и административно-процессуальное законодательство как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Соответственно законодательство об административных правонарушениях как его составная часть, может формироваться не только на федеральном, но и на региональном уровне [6; 21; 24].

Катализатором прорыва в правотворческом процессе субъектов РФ в сфере совершенствования законодательства об административных правонарушениях стало принятие и введение в действие КоАП РФ [4, с. 43]. Ст. 1.1. КоАП РФ закрепила возможность субъектов РФ осуществлять собственное правовое регулирование в области установления административной ответственности. Чуть позже, в 2009 году [9], в КоАП РФ была введена ст. 1.3.1., закрепляющая предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях.

Несмотря на то, что КоАП РФ определил общие принципы формирования регионального законодательства об административных правонарушениях, на сегодняшний день отсутствует системный подход к структурированию и изложению содержания законов субъектов РФ об административной ответственности. На это обращают внимание многие ученые-административисты [5; 7; 8; 22]. Проведенный нами мониторинг законов субъектов РФ об административной ответственности Северо-Западного округа является тому подтверждением.

Первое, что бросается в глаза – это отсутствие единообразия в структурировании положений региональных законов в части закрепления составов административных правонарушений. Подавляющая часть нормативных актов об установлении административной ответственности содержит главы, позволяющие группировать составы административных правонарушений по родовому критерию. Однако некоторые региональные законы такого рода структурных частей не имеют [10; 14; 16]. Так, в Законе Республики Коми от 30.12.2003 г. № 95-РЗ (ред. от 22.06.2015 г.) «Об административной ответственности в Республике Коми» [10], составы административных правонарушений сформулированы в виде частей статей данного правового акта. В этой связи отдельные статьи содержат до 23 частей, многие из которых на сегодняшний день уже утратили юридическую силу.

Анализ законов субъектов РФ позволяет выделить типичные для всех регионов составы административных правонарушений: в области благоустройства городов и иных населенных пунктов, в сфере охраны

окружающей среды и природопользования, в области организации транспортного обслуживания, а также посягающие на институты государственной власти и установленный порядок функционирования государственных органов субъекта РФ и органов местного самоуправления, на общественный порядок и общественную безопасность, на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность. Лишь некоторые из законов субъектов РФ имеют региональную специфику. Так, например, значительная часть норм Закона Санкт-Петербурга от 31.05.2010 г. № 273-70 (ред. от 13.07.2015 г.) «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» [11] направлена на охрану архитектурно-художественного облика культурной столицы России. Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях от 12.05.2008 г. № 244 (ред. от 02.07.2015 г.) [1] содержит специальные составы административных правонарушений, связанные с незаконной добычей янтаря. Целая глава Закона НАО от 29.06.2002 г. № 366-ОЗ (ред. от 15.06.2015 г.) «Об административных правонарушениях» [13] обеспечивает защиту исконной среды обитания оленей, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов Севера.

Положительным моментом отдельных законов субъектов РФ можно признать закрепление дефиниций терминов, необходимых для правильной квалификации административных правонарушений. Сформулированы такие понятия как: «общественное место», «общественный порядок» [12], «защищаемые объекты», «благоустройство», «объекты благоустройства», «проезд в метрополитене без оплаты», «несанкционированная свалка отходов», «архитектурно-художественный регламент» [11].

Вместе с тем, следует отметить, непроработанность норм некоторых региональных законов, устанавливающих административную ответственность. В текстах правовых актов содержатся грубые юридико-технические ошибки.

Так, некорректно, на наш взгляд, сформулировано наименование ст. 1.2. Закона Республики Карелия от 15.05.2008 г. № 1191-ЗРК (ред. от 20.07.2015 г.) «Об административных правонарушениях» [15] «Цели настоящего Закона». Цель – это тот конечный результат, к которому стремиться государство (в лице субъекта РФ), устанавливая административную ответственность за противоправные деяния (законность, дисциплина, правопорядок). Изложенные в ст. 1.2. положения определяют задачи законодательства Республики Карелия об административных правонарушениях, для достижения указанной цели: «защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, а также предупреждение административных правонарушений в Республике Карелия».

На наш взгляд, предмет ведения субъекта РФ в области установления административной ответственности в региональном законе должен быть сформулирован в точном соответствии с положениями КоАП РФ. Так, поверхностной можно признать формулировку преамбулы Закона Республики Коми от 30.12.2003 г. № 95-РЗ (ред. от 22.06.2015 г.) «Об административной ответственности в Республике Коми» [10], которая закрепляет: «Настоящий Закон в соответствии с федеральным законодательством устанавливает административную ответственность за отдельные виды правонарушений, совершаемых гражданами, должностными лицами и юридическими лицами в Республике Коми». Корректировке подлежит, на наш взгляд, п. 1. ч. 1 ст. 1.3. Областного закона Ленинградской области от 02.07.2003 г. № 47-оз (ред. от 14.07.2015) «Об административных правонарушениях» [17], который закрепляет, что к ведению Ленинградской области в сфере законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, не урегулированным КоАП РФ.

В этом контексте вспомним начальные этапы формирования регионального законодательства об административной ответственности. Наиболее явным нарушением со стороны субъектов РФ тогда стало установление ими административной ответственности по вопросам, не урегулированным КоАП РФ и имеющим федеральное значение. Подтверждением этому служат многочисленные примеры из судебной практики, обзор которой свидетельствует о нарушении субъектами РФ принципа разграничения полномочий в области установления административной ответственности [18-20]. Поэтому более верным представляется сформулировать предмет закона субъекта РФ об административных правонарушениях следующим образом: «Законом субъекта РФ устанавливается административная ответственность по вопросам, не имеющим федерального значения, в том числе административная ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований данного субъекта РФ».

Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях от 12.05.2008 г. № 244 (ред. от 02.07.2015 г.) [1] в своем содержании для обозначения одного и того правового явления использует два наименования «административное наказание» (ст. 4, ст. 5) и «административное взыскание» (ст. 16, ст. 27). На наш взгляд, употреблять эти понятия как взаимозаменяемые некорректно, так как КоАП РФ закрепил систему «административных наказаний», а не «административных взысканий».

Учитывая современную тенденцию расширения полномочий субъектов РФ в области установления административной ответственности, целесообразным видится постоянный мониторинг региональных законов на предмет выявления и устранения в них норм, противоречащих федеральному законодательству, а также содержащих явные юридико-технические ошибки, что позволит избежать неблагоприятных правовых последствий при их применении.

Список литературы

1. Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях от 12.05.2008 г. № 244 (ред. от 02.07.2015 г.) // Калининградская правда. 2008. 2 мая.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ (СЗРФ). 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

3. **Конституция Российской Федерации:** принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗРФ. 2014. № 9. Ст. 851.
4. **Корепина А. В., Васильева Я. В.** Научно-аналитический обзор законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Вологда, 2014. 92 с.
5. **Масленников М. Я.** Законодательство субъектов РФ об административной ответственности: правотворчество и центробежные импровизации // Государство и право. 2005. № 10. С. 34-41.
6. **Масленников М. Я.** Региональные законы об административной ответственности: легитимация и перспективы // Актуальные вопросы административно-деликтного права: мат-лы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А. П. Шергина. М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 31-41.
7. **Масленников М. Я.** Структура и язык изложения региональных законов об административной ответственности // Административное право и процесс. 2005. № 4. С. 32-35.
8. **Надыгина Е. В., Лесникова А. М.** Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях: актуальные проблемы // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2014. № 3 (2). С. 160-166.
9. **О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях:** Федеральный закон от 28.12.2009 г. № 380-ФЗ (ред. от 08.03.2015 г.) // СЗРФ. 2010. № 1. Ст. 1.
10. **Об административной ответственности в Республике Коми:** Закон Республики Коми от 30.12.2003 г. № 95-РЗ (ред. от 22.06.2015 г.) // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2004. № 5. Ст. 3171.
11. **Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге:** Закон Санкт-Петербурга от 31.05.2010 г. № 273-70 (ред. от 13.07.2015 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2010. № 21.
12. **Об административных правонарушениях:** Закон Архангельской области от 03.06.2003 г. № 172-22-ОЗ (ред. от 29.06.2015 г.) // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов третьего созыва. 2003. № 22.
13. **Об административных правонарушениях:** Закон НАО от 29.06.2002 г. № 366-ОЗ (ред. от 15.06.2015 г.) // Бюллетень нормативных актов Ненецкого автономного округа. 2002. № 5.
14. **Об административных правонарушениях:** Закон Новгородской области от 01.07.2010 г. № 791-ОЗ (ред. от 26.07.2013 г.) // Новгородские ведомости (официальный выпуск). 2010. № 2.
15. **Об административных правонарушениях:** Закон Республики Карелия от 15.05.2008 г. № 1191-ЗРК (ред. от 20.07.2015 г.) // Собрание законодательства РК. 2008. № 5.
16. **Об административных правонарушениях на территории Псковской области:** Закон Псковской области от 04.05.2003 г. № 268-ОЗ (ред. от 04.07.2013 г.) // Псковская правда. 2003. 14 мая.
17. **Об административных правонарушениях:** Областной закон Ленинградской области от 02.07.2003 г. № 47-оз (ред. от 14.07.2015 г.) // Вестник Правительства Ленинградской области. 2003. № 15.
18. **Определение Верховного Суда РФ от 01.12.2004 г. № 89-Г04-13** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lawmix.ru/jude/2712> (дата обращения: 03.10.2015).
19. **Определение Верховного Суда РФ от 08.12.2004 г. № 1-Г04-23** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lawmix.ru/vas/128639> (дата обращения: 03.10.2015).
20. **Определение Верховного Суда РФ от 19.01.2005 г. № 1-Г04-27** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lawmix.ru/jude/2355> (дата обращения: 03.10.2015).
21. **Россинский Б. В.** О некоторых вопросах разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Актуальные вопросы административно-деликтного права: мат-лы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А. П. Шергина. М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 23-26.
22. **Солдатов А. П.** Административная ответственность по законам субъектов Российской Федерации: теоретические аспекты и некоторые проблемы правоприменения // Вестник Воронежского института МВД России. 2012. № 3. С. 42-45.
23. **Старостин С. А.** Некоторые проблемы установления и реализации административной ответственности законами субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 27-29.
24. **Студеникина М. С.** Разграничение предметов ведения федерации и субъектов федерации в области законодательства об административных правонарушениях // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ. М., 2009. Т. 1. С. 499-506.
25. **Шергин А. П.** Актуальные проблемы административно-деликтного права // Административное право и административный процесс. 2004. № 1. С. 39-42.

LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION CONSTITUENT TERRITORIES ON ADMINISTRATIVE OFFENCES: FORMATION PROBLEMS

Korepina Anna Viktorovna, Ph. D. in Law
North-Western Institute (Branch) of Kutafin Moscow State Law University
anna.corepina@yandex.ru

The article is devoted to the problems of the formation of the legislation of the Russian Federation constituent entities on administrative offences (by the example of the Northwestern Federal District). The author points out the lack of systemic approach to the structuring and statement of the content of regional laws on administrative liability. Taking into account a contemporary tendency of the expansion of the powers of the Russian Federation constituent entities in this sphere, the paper substantiates the necessity of conducting the monitoring of regional laws for the purpose of revealing and eliminating the norms in them contradicting the federal legislation, and also containing apparent legal and technical errors.

Key words and phrases: legislation on administrative offences; restrictions of rights and freedoms of a man and a citizen; structure and content of the Russian Federation constituent entities laws establishing administrative liability; legal and technical errors; monitoring of regional legislation.