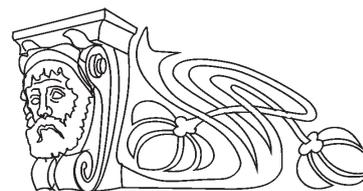




УДК 342.9

Правовое регулирование установления административной ответственности субъектами Российской Федерации

С. А. Овсянников



Овсянников Сергей Александрович, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой таможенного, административного и финансового права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, tafp_jurid@info.sgu.ru

Введение. Административная ответственность, традиционно находящаяся в центре внимания административно-правовой науки, в современных условиях выступает универсальным механизмом, защищающим правопорядок и общественные отношения в самых разнообразных сферах общественной и государственной жизни. **Обсуждение.** Законы об административной ответственности являются неотъемлемой частью законодательства субъекта Российской Федерации, обеспечивая реализацию тех правил, которые устанавливаются на региональном уровне. Проблема разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере установления административной ответственности остается дискуссионной, поскольку среди ученых до сих пор нет единого мнения по данному вопросу. **Результаты.** На современном этапе развития регионального законодательства об административной ответственности оно не лишено ряда проблем, требующих разрешения, к которым, в свою очередь, относится разрозненность законодательства об административной ответственности субъектов Российской Федерации. Перспективы развития региональных законов об административной ответственности видятся в том, что правоприменительная практика будет способствовать трансформации ряда их норм в нормы КоАП РФ при его обновлении.

Ключевые слова: административная ответственность, разграничение полномочий, региональное законодательство, деликтное законодательство, муниципальное образование.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-2-224-228>

Введение

Административная ответственность прежде всего правовое явление. Ее основания, система и виды административных наказаний, порядок их применения, процессуальные формы реализации закреплены в законодательстве. Необходимость столь высокого уровня регулирования обусловлена приоритетом в современном обществе прав и свобод человека и гражданина, который должен соблюдаться в любом виде государственно-правовой практики, в том числе связанной с применением мер принуждения. Действующее административно-деликтное законодательство состоит из Кодекса РФ об административных

правонарушениях (КоАП РФ) и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Обсуждение

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов [1].

Административная ответственность в соответствии с конституционными установлениями и ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ имеет также двухуровневую систему. Так, пп. 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2] предусмотрено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (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.

По смыслу ч. 1 ст. 1.1, ч. 3 ст. 3.2, п. 4 ч. 2 ст. 22.1, ч. 2 ст. 28.2 и ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ в каждом субъекте Российской Федерации должен быть принят единый закон об административной ответственности, но не тематический, в который при необходимости могут быть внесены изменения и дополнения. Это важно с точки зрения придания ему стабильности и единства, необходимых для его знания, соблюдения и применения.

Принятие субъектами Российской Федерации собственных нормативно-правовых актов об административной ответственности обусловлено необходимостью регулирования специфических общественных отношений, возникающих в том или ином регионе.

Следует отметить, что разграничение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в



области установления административной ответственности не получило однозначной оценки в административно-правовой науке, оно являлось и является предметом неоднократных рассмотрений в Конституционном Суде РФ и дискуссий среди ученых-административистов. По мнению А. В. Кирина, сегодня требуется дополнительное уточнение названных важнейших положений административно-деликтного законодательства о разграничении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области установления административной ответственности [3].

Рассуждая о разграничении компетенции по установлению административной ответственности между центром и регионами, нельзя не отметить обоснованную позицию А. П. Шергина, согласно которой «в КоАП РФ нарушен основной конституционный императив – ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только на основании федерального закона, что подрывает единство правового статуса гражданина, ибо самая широкая сфера государственного принуждения поставлена в зависимость от места пребывания человека» [4, с. 41]. Схожей позиции придерживается большинство специалистов в области административного права.

Вместе с тем, как справедливо замечает А. С. Дугенец, «без должных оснований и видимых причин в начале 90-х годов субъектам Российской Федерации были предоставлены широкие полномочия по административно-деликтному нормотворчеству» [5, с. 135].

Таким образом, федеральным законодательством предусмотрена возможность осуществления субъектами РФ собственного правового регулирования общественных отношений в сфере административной ответственности.

В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, устанавливающие административную ответственность, в виде законов об административных правонарушениях (например, Закон «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» [6]) либо в виде кодифицированного нормативного правового акта (например, Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях [7]).

При этом по общему правилу законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации имеют прямое действие, т.е. могут применяться на территории муниципального образования непосредственно, в том числе в случаях, если в данном муниципальном образовании аналогичных правил не установлено.

Структурно каждый закон субъекта Федерации об административной ответственности строится в большей или меньшей степени типично: присутствуют общие положения; особенная часть; органы и должностные лица, правомочные рассматривать дела об административных правонарушениях; подведомственность дел об административных правонарушениях; особенная часть. При этом отдельные субъекты Российской Федерации в собственных законах придерживаются структуры и иерархической нумерации статей КоАП РФ.

Однако известный ученый-административист М. Я. Масленников отмечает нецелесообразность повторения КоАП РФ в рамках региональных законов по названию и содержанию во избежание юридических коллизий. В первую очередь местные законы должны быть адресованы населению, т.е. представлять собой в значительной мере профилактирующий фактор. Ученый обосновывает необходимость в общих положениях (частях) региональных законов вынести в отдельную статью основные положения КоАП РФ, касающиеся понятий «административное правонарушение», «потерпевший», «защитник», «свидетель», «экспертиза», «постановление», «определение» и т.д. [8, с. 167].

Все без исключения законодательные органы субъектов Российской Федерации в региональных законах об административной ответственности используют право определения подведомственности дел территориальным органам и должностным лицам. Что касается административно-процессуальных вопросов, то можно заметить, что в большинстве своем законодательные органы субъектов Федерации их не затрагивают, обходят. Но в некоторых комплексных региональных законах наблюдаются завуалированные, а иногда и явные вторжения в сферу, подпадающую под действие норм глав 24–32 КоАП РФ.

Законы об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации связаны с общими положениями административного законодательства и сосредоточены больше на принципах закона, признаках правонарушения, субъектах ответственности и прочих позициях. При этом применение региональных законов невозможно без общих положений, определяемых законодательством федеральным.

Законодательство субъектов Российской Федерации выполняет, прежде всего, охранительную функцию, связанную с защитой прав и свобод граждан, оно направлено на защиту от нарушений обязательных правил и норм, уста-



новленных нормативными правовыми актами субъекта Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами. Предусматривая административную ответственность за конкретные действия (бездействие), органы государственной власти субъекта РФ обеспечивают защиту публичных интересов субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

Однако, как справедливо отмечается в научной литературе, «региональное административно-деликтное законодательство является одним из наиболее проблемных (если не самым проблемным) с точки зрения соответствия федеральному закону. Практически в любом региональном административно-деликтном законе можно встретить нормы, устанавливающие составы административных правонарушений, которые объективно противоречат федеральному законодательству» [9, с. 48].

Региональные законы устанавливают административную ответственность по вопросам, не имеющим федерального значения, в том числе за нарушения правил и норм, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами.

Федеральный законодатель, наделяя субъекты Российской Федерации правом принятия норм об административной ответственности за нарушение регионального законодательства, установил ограничения такого регулирования пределами действия не только КоАП РФ, но и федерального отраслевого законодательства, которым установлены объективные критерии, условия и пределы правового регулирования той или иной сферы общественных отношений. В связи с этим региональные законодательные органы испытывают трудности при формулировании правовых норм. К примеру, для многих субъектов Российской Федерации оказалось сложным правильно сформулировать нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение правил благоустройства территории населенных пунктов, утвержденных органами местного самоуправления, не затрагивая при этом федеральных полномочий. В соответствии с федеральным законодательством субъекты РФ вправе установить административную ответственность за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Однако на практике в большинстве случаев региональные нормы об административной ответственности Верховным Судом РФ признаны недействующими по причине вторжения регионального законодателя в компетенцию Российской Федерации.

Среди имеющихся проблем развития законодательства об административной ответственности на уровне субъектов Российской Федерации М. А. Лапина выделяет разрастание административно-юрисдикционного законодательства без единой концептуальной линии его развития [10, с. 850]. При этом зачастую в законах субъектов Федерации об административных правонарушениях просто дублируются соответствующие нормы КоАП РФ.

Анализ регионального законодательства об административных правонарушениях позволил выделить характерную особенность, заключающуюся в отсутствии единого подхода к вопросу регулирования административной ответственности на уровне субъектов Российской Федерации.

Результаты

Подводя итог, следует отметить, что в целях развития административной ответственности в субъектах Российской Федерации необходимо выработать долгосрочную стратегическую государственную политику.

Формирование унифицированных правовых норм об административной ответственности на федеральном и региональном уровнях позволит обеспечить более полную государственную статистическую отчетность по делам об административных правонарушениях, а также даст возможность для формирования эффективной правоприменительной практики по наиболее сложным категориям дел, связанным с нарушением общественного порядка.

Совершенствование нормативно-правовой регламентации и процессуально-правового регулирования административной ответственности возможно и вполне реально с учетом как положительного, так и отрицательного опыта, накапливаемого при применении КоАП РФ и региональных законов.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005 ; 2019. № 12, ст. 1226.



3. Кирин А. В., Побежимова Н. И. Новой редакции КоАП РФ нужна новая Общая часть // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 7–13.
4. Шергин А. П. Актуальные проблемы административно-деликтного права // Административное право и процесс. 2004. № 1. С. 39–42.
5. Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 373 с.
6. Об административных правонарушениях на территории Саратовской области : Закон Саратовской области от 29.07.2009 № 104-ЗСО (ред. от 05.02.2019) // Собр. законодательства Саратовской области. 2009. № 17 ; 2019. № 1.
7. Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19.12.2006 № 80-ЗРТ (ред. от 9.06.2014) // Республика Татарстан. 2006. № 256 ; 2014. № 85.
8. Масленников М. Я. Федеральное и региональное законодательство об административной ответственности : проблемы легитимности и перспективы развития // Масленников М. Я. Административный процесс : теория и практика / отв. ред. А. С. Дугенец. М., 2008. 364 с.
9. Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Проблемы законодательного регулирования административной ответственности за нарушения правил благоустройства // Вестн. Сарат. гос. юрид. акад. 2014. № 4 (99). С. 47–51.
10. Лапина М. А. Концептуальные вопросы развития административно-юрисдикционного законодательства в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг // Административное и муниципальное право. 2014. № 8 (80). С. 843–856. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.8.12396

Образец для цитирования:

Овсянников С. А. Правовое регулирование установления административной ответственности субъектами Российской Федерации // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 2. С. 224–228. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-2-224-228>

Legal Regulation of Establishment of Administrative Responsibility by Territorial Subjects of the Russian Federation

S. A. Ovsyannikov

Sergey A. Ovsyannikov, <https://orcid.org/0000-0002-3064-9500>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, tafp_jurid@info.sgu.ru

Introduction. The administrative responsibility, which is traditionally in the center of attention of administrative and legal science in modern conditions, acts as the universal mechanism protecting law and order and the public relations in various spheres of public and state life. **Discussion.** Laws on administrative responsibility are an integral part of the legislation of a territorial subject of the Russian Federation and provide implementation of those rules which are established at the regional level. The problem of differentiation of powers of the Russian Federation and territorial subjects of the federation in the sphere of establishment of administrative responsibility remains debatable as there is still no consensus on the matter among scientists. **Results.** At its present stage of development, the regional legislation on administrative responsibility is not deprived of a number of the problems that have to be solved. One of these issues is a lack of uniformity of the legislation on administrative responsibility of territorial subjects of the Russian Federation. The prospects of development of regional laws on administrative responsibility are likely to be connected with the fact that law-enforcement practice will promote transformation of a number of their norms into standards of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences at its updating.

Keywords: administrative responsibility, differentiation of powers, regional legislation, tort legislation, municipality.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended of 30.12.2008 no. 6-FKZ, of 30.12.2008 no. 7-FKZ, of 05.02.2014 no. 2-FKZ, of 21.07.2014 no. 11-FKZ). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398 (in Russian).
2. About the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of the government of territorial subjects of the Russian Federation: Federal law of 6.10.1999 no. 184-FZ (an edition of 18.03.2019). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1999, no. 42, art. 5005; 2019, no. 12, art. 1226 (in Russian).
3. Kirin A.V., Pobezhimova N. I. Novoi redaktsii KoAP RF nuzhna novaia Obshaia chast' [The New Variant of the Code of Administrative Law Violations Needs the "General Part"]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process], 2014, no. 12, pp. 7–13 (in Russian).
4. Shergin A. P. Aktual'nye problemy administrativno-delikt-nogo prava [Current Problems of Administrative Law of Torts]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process], 2004, no. 1, pp. 39–42 (in Russian).
5. Dugeneц A. S. *Administrativnaia otvetstvennost' v rossiyskom prave* [Administrative Responsibility in Russian Law]. Diss. Dr. Sci. (Jur). Moscow, 2005. 373 p. (in Russian).
6. About administrative offenses in the territory of the Saratov region. Law of the Saratov region of 29.07.2009 no. 104-ZSO (an edition of 05.02.2019). *Sobranie zakonodatel'stva Saratovskoi oblasti* [Collection of Laws of the



- Saratov region], 2009, no. 17; 2019, no. 1 (in Russian).
7. The Code of the Republic of Tatarstan about administrative offenses of 19.12.2006 no. 80-ZRT (an edition of 9.06.2014). *Respublika Tatarstan* [The Republic of Tatarstan], 2006, no. 256; 2014, no. 85 (in Russian).
 8. Maslennikov M. Ya. Federal'noe i regional'noe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti: problemy legitimnosti i perspektivy razvitiya [Federal and Regional Legislation on Administrative Responsibility: Problems of Legitimacy and Prospect of Development]. In: Maslennikov M. Ya. *Administrativnyi process: teoriya i praktika* [Administrative Process: Theory and Practice. Ed. A. S. Dugenets]. Moscow, 2008. 364 p. (in Russian).
 9. Sokolov A. Yu., Lakayev O. A. Problems of the Legislative Regulation of Administrative Responsibility for Infringements of Rules of an Accomplishment. *Saratov State Law Academy Bulletin*, 2014, no. 4 (99), pp. 47–51 (in Russian).
 10. Lapina M. A. Kontseptual'nye voprosy razvitiya administrativno-yurisdiktsionnogo zakonodatel'stva v oblasti finansov, nalogov i sborov, strakhovaniya, rynka tsennykh bumag [Conceptual Issues of Development of the Administrative and Jurisdictional Legislation in the Field of Finance, Taxes and Fees, Insurance, Securities Market]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and Municipal Law], 2014, no. 8 (80), pp. 843–856 (in Russian). DOI: 10.7256/1999-2807.2014.8.12396

Cite this article as:

Ovsyannikov S. A. Legal Regulation of Establishment of Administrative Responsibility by Territorial Subjects of the Russian Federation. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 2, pp. 224–228 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-2-224-228>
