
DOI: 10.12731/2218-7405-2013-4-40
УДК 342.9

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ КАК ПРЕДМЕТ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ**

Васильева Я.В.

Данная статья подготовлена в рамках работы над диссертационным исследованием на тему: «Сравнительный аспект законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Северо-Западного Федерального округа)».

В статье приводится анализ разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Дана характеристика совместного ведения РФ и субъектов РФ как конституционно-правовая основа создания субъектами РФ собственной (в границах единой российской правовой системы) нормативной правовой базы. Рассмотрены мнения ученых на вопрос о конституционной легитимности административно-деликтных полномочий органов государственной власти субъектов РФ. В итоге, автор приходит к выводу, что целью законотворчества субъектов Федерации в области законодательства об административных правонарушениях является правовое регулирование общественных отношений, не урегулированных федеральным законодательством, с учетом региональной специфики конкретного субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; законодательство об административных правонарушениях.

ADMINISTRATIVE OFFENCES LEGISLATION AS AN OBJECT OF THE JOINT COMPETENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS SUBJECTS

Vasileva J.V.

This article was prepared within the framework of thesis «A comparative aspect of administrative offences legislation of the Russian Federation subjects (based on Northwestern Federal District materials)».

The article deals with the analysis of the joint competence objects differentiation between the Russian Federation and its subjects. It characterizes the joint competence of the Russian Federation and its subjects as a legal basis that allows the subjects of the Russian Federation to create their own normative legal base (within the Russian unified legal framework).

The article provides various scientific views on the question about constitutional legitimacy of administrative delictual credentials of the Russian Federation subjects power authorities. Ultimately the author concludes that the aim of the Russian Federation subjects lawmaking in the field of administrative offences legislation is a legal regulation of public relations (which are not regulated by federal legislation) in compliance with the regional specificity of a particular subject of the Russian Federation.

Keywords: joint competence of the Russian Federation and its subjects; administrative offences legislation

Вопрос о выстраивании в России эффективной вертикали государственной власти является на сегодняшний день одним из актуальных как с точки зрения практической реализации, так и с точки зрения научно-теоретического понимания и осмысления. Российская Федерация –

федеративное государство, имеющее двухуровневую систему законодательства: законодательство Российской Федерации и законодательство ее субъектов.

Разграничение предметов ведения между федерацией и субъектами – это проблемный для любого федеративного государства аспект. В России он решен с помощью следующей модели разграничения: выделение исключительной компетенции Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации – далее КРФ), при этом перечень предметов ведения РФ является закрытым; определение вопросов совместного ведения РФ и субъектов РФ (статья 72 КРФ), перечень также является исчерпывающим; определение же вопросов ведения субъектов проводится по остаточному принципу (статья 73 КРФ) [4].

Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов установлены частью 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации. Она содержит их обширный перечень, что затрудняет выработку унифицированных подходов к разграничению полномочий. Согласно пункту «в» статьи 71 и пункту «б» части 1 статьи 72 Конституции РФ, федерация обладает полномочиями по регулированию и защите прав и свобод. Статья 18 Конституция РФ провозглашает права и свободы человека и гражданина определяющими смысл и содержание деятельности всех ветвей и уровней власти. В случае необходимости и при наличии политической воли Российская Федерация вправе возложить на себя всю полноту регулятивных полномочий по предметам совместного ведения, что однозначно подтверждено правовыми позициями Конституционного Суда РФ. Федеральный центр обладает практически неограниченными возможностями для законодательного определения полномочий федеральных органов государственной власти, а следовательно (по остаточному принципу), и полномочий органов государственной власти субъектов РФ [5].

Совместное ведение РФ и субъектов РФ является конституционно-правовой основой создания субъектами РФ собственной (в границах единой

российской правовой системы) нормативной правовой базы.

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Пункт 1 статьи 1.1 КоАП РФ гласит: законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Подпункт 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает, 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 Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ.

А.П. Шергин одним из первых поставил вопрос о конституционной легитимности административно-деликтных полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Он утверждал, что в соответствии со статьей 55 КРФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Двухуровневое (федеральное и региональное) регулирование административной ответственности подрывает единство правового статуса гражданина, ставя сферу государственного принуждения в зависимость от места пребывания человека.

С точки зрения М.Н. Карасева, введение на региональном уровне новых составов административной ответственности, а также дополнительных ограничений прав и свобод граждан является прямым нарушением упомянутых норм Конституции, однако законодательство субъектов РФ идет по этому пути. Это является ярким примером неопределенности института совместного ведения. Со слов М.Н. Карасева, в законодательстве субъектов РФ имеет место дисбаланс прав и свобод человека и гражданина. Он существует применительно не к различным государствам, а к различным субъектам, составляющим единое государство [3].

А.Б. Агапов утверждает, что административный штраф – это наиболее обременительный из всех видов административных наказаний, ограничивающих имущественные права нарушителя, следовательно, административный штраф должен устанавливаться и применяться только в соответствии с федеральным законом [1].

Однако есть и другие мнения ученых. Ю.М. Козлов считал, что невозможно найти сколь-нибудь весомые основания для лишения субъектов РФ полномочий по установлению административной ответственности в отношении физических лиц. В законах, устанавливающих административную ответственность, находит одно из своих проявлений регулирование общественных отношений в сферах, приближенных к нуждам и потребностям населения (охрана общественного порядка, жилищно-коммунальное хозяйство, экология, городской транспорт, борьба со стихийными бедствиями, торговля и общественное питание), а потому и нуждающихся в правоохране в том числе и административно-правовыми мерами [6].

Д.Н. Бахрах отметил: «одно из достоинств КоАП РФ состоит в том, что он четко определил, за какие правонарушения законами субъектов РФ может быть установлена административная ответственность, какие санкции ими могут быть установлены за соответствующие правонарушения, кто вправе налагать

административные наказания за нарушение законов субъектов РФ» [2, с. 488-489].

О взаимообусловленности КоАП и Конституции РФ и сопряженности их правовых предписаний свидетельствует порядок разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях, определенный статьями 1.3 и 1.3.1 КоАП.

К сожалению, это было не всегда так. Принятый в 2001 году КоАП РФ закрепил в статье 1.1, в полном соответствии с Конституцией РФ, разделение законодательства об административных правонарушениях на два государственно-правовых уровня федеральное и региональное. В статье 1.3 Кодекс установил только предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Так, в предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях входит установление: 1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; 2) перечня видов административных наказаний и правил их применения; 3) 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 Российской Федерации; 4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; 5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний. Данные положения позволяют КоАП РФ быть не только актом прямого действия, но и модельным нормативным актом, в рамках и на основе которого могут приниматься законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, нормы и правила, отнесенные к федеральной компетенции, упоминаемые в пункте 3 части 1 статьи 1.3 КоАП, принимаются при реализации предметов ведения РФ (часть 1 статьи 71 Конституции РФ) и предметов совместного ведения (части 1 статьи 72 Конституции РФ).

12 ноября 2009 года в Послании Федеральному Собранию Президент – Д.А. Медведев предложил уделить особое внимание укреплению демократических институтов на региональном уровне. Подтверждением соответствующих предложений, обозначенных в Послании, стало внесение изменений в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, конкретизировавшие предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Таким образом, в 2010 году вступила в силу статья 1.3.1, которая установила предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях, т.е. в КоАП впервые был определен круг предметов ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях.

Статья 1.3.1 расширила полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ и их должностных лиц по применению федерального законодательства об административных правонарушениях. Во-первых, в пределах компетенции, установленной главой 23 КоАП РФ (статьи 23.22.1, 23.23.1, 23.24.1), они уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ. Во-вторых, должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, в случаях, указанных в статье 28.3 КоАП РФ. В связи с такими новациями возник ряд проблем. Первая – разграничение полномочий органов исполнительной власти РФ и ее субъектов по рассмотрению дел об одних и тех же видах административных правонарушений. Вторая касается правовой

оценки смежных составов административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ и региональными законами.

Статья закрепила самые общие контуры регионального административно-деликтного правотворчества, предоставив субъектам Федерации свободу усмотрения в выборе формы правового установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Также к ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится: организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ; определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, в соответствии с частью 2 статьи 22.1 КоАП РФ; создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ; определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. В соответствии с частью 2 статьи 1.3.1 субъекты РФ вправе делегировать муниципальным органам отдельные полномочия по созданию собственных юрисдикционных органов и рассмотрению такими органами дел об административных правонарушениях.

Таким образом, современное состояние функционирования института совместного ведения в системе государственного управления делами общества можно охарактеризовать как находящееся в стадии становления и формирования. Основанием для такого вывода служит динамика практической реализации предмета совместного ведения органами государственной власти всех уровней. Процесс децентрализации системы законодательства за счет регионального нормотворчества позволяет не только реально поднять статус

субъекта РФ, но и способствует более тонкой привязке федеральной правовой системы к местным условиям, обеспечивает удовлетворение региональных правовых интересов и потребностей.

Список литературы

1. Агапов А.Б. Административная ответственность. Учебник для магистров, 4-е изд. перераб. и доп. М.: Изо Юрайт, 2012. С. 435.
2. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М.: Норма, 2004. С. 816.
3. Карасев М.Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 37-42.
4. 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). // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
5. Столяров М.В. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве. М.: РАГС, 2008. С. 672.
6. Филант К.Г. К проблеме конституционной легитимности регионального законодательства об административных правонарушениях // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 19-22.

References

1. Agapov A. B. *Administrativnaja otvetstvennost* [Administrative Liability]. М.: Izo Yurayt, 2012. p. 435.
2. Bahrah D.N., Rossinskij B.V., Starilov Ju.N. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. М.: Norma, 2004. p. 816.
3. Karasev M. N. Institut sovmestnogo vedenija Rossijskoj federacii i sub'ektov Federacii: neobhodimy ser'eznye izmenenija [Institution of the joint

competence of the Russian Federation and its subjects: radical changes are required].

Zhurnal rossijskogo prava [Journal of Russian law], no. 9 (2001): 37-42.

4. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 №7-FKZ, ot 30.12.2008 №7 - FKZ) [Constitution of the Russian Federation (approved by national vote 12.12.1993) in recognition of the amendments introduced by the Russian Federation Laws about amendments to constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 #6-Federal Constitutional Law, from 30.12.2008 #7- Federal Constitutional Law)]. *Sobranie zakonodatelstva RF. 2009. №4. St.445* [Legislation Bulletin of the Russian Federation. 2009. #4. Art. 445].

5. Stoljarov M.V. *Teorija i praktika feodalizma. Kurs lekcij o federativnom gosudarstve* [Theory and practice of feudalism. A course of lectures on a federal state]. M.: RAGS, 2008. p. 672.

6. Filant K.G. К проблеме конституционной легитимности regional'nogo zakonodatel'stva ob administrativnyh pravonarushenijah [To the problem of the constitutional legitimacy of the regional lawmaking on administrative violations]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], no. 10 (2007): 19-22.

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Васильева Яна Валерьевна, ассистент кафедры административного права
Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)

ул. Мира, д. 32, г. Вологда, Вологодская область, 160000, Россия

jana.vasileva@list.ru

DATA ABOUT THE AUTHOR

Vasileva Jana Valerevna, Assistant, Department of Administrative Law

North-west Institute (branch) of University named after O. Kutafin (MSLA)

32, Mira Street, Vologda, Vologda Region, 160000, Russia

yana.vasileva@list.ru

Рецензент:

Корепина Анна Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права ФГБОУ ВПО «Северо-Западного института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»