



СУЛТАНОВ КАМИЛЬ АРИФОВИЧ

Государственный университет управления (Москва, Россия)

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Аннотация. В настоящей публикации анализируются текущие проблемные аспекты применения регионального законодательства в отношении административно-правовых норм. Указано количество рассмотренных дел об административных правонарушениях. Перечислены аргументы против наличия разделения предметов ведения между федерацией и регионами. Рассмотрены положения, поддерживающие региональное законодательство в исследуемой сфере. Проанализированы судебная практика и теоретические взгляды относительно проблемных аспектов административного законодательства субъектов России. Сделаны выводы о необходимости совершенствования текущего законодательства в области административных правонарушений.

Ключевые слова и словосочетания: административная ответственность, субъекты РФ, региональное законодательство, правонарушение, федеральное законодательство

Для цитирования: Султанов К.А. Проблемные аспекты регионального законодательства об административных правонарушениях // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 4(68). – С. 80-85; doi: 10.29039/2312-7937-2023-4-80-85

SULTANOV KAMIL A.

State University of Management (Moscow, Russia)

PROBLEM ASPECTS REGIONAL LEGISLATION ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENSES

Annotation. This publication analyzes the current problematic aspects of the application of regional legislation in relation to administrative and legal norms. The number of cases of administrative offenses considered has been reviewed. The arguments against the division of subjects of competence between the federation and the regions are listed. The provisions supporting regional legislation in the field under study are considered. Judicial practice and theoretical views on problematic aspects of the administrative legislation of the subjects of Russia are analyzed. Conclusions are drawn about the need to improve the current legislation in the field of administrative offenses.

Key words and word combinations: administrative responsibility, subjects of the Russian Federation, regional legislation, offense, federal legislation

For citation: Sultanov K.A. Problem aspects regional legislation about administrative offenses // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2023. – № 4(68). – P. 80-85; doi: 10.29039/2312-7937-2023-4-80-85

Необходимо отметить, что значение законодательства об административных правонарушениях непосредственно связано с большим количеством последних и превалированием их над иными видами противоправных действий/бездействий. В Российской Федерации ежегодно совершается несколько десятков миллионов административных правонарушений. Например, судебная статистика за 2022 год представляет следующие показатели рассмотренных дел в зависимости от конкретной группы правонарушений (табл. 1) [11].

Таблица 1

*Статистические данные рассмотренных дел
об административных правонарушениях*

Показатель	Количество рассмотренных дел
Всего правонарушений, посягающих на общественный порядок и безопасность общества	3 107 247
Всего правонарушений в сфере финансов, налогов и сборов, страхования и рынка ценных бумаг	1 304 274
Всего правонарушений в сфере дорожного движения	1 049 644
Всего правонарушений против порядка управления	516 121
Всего правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие и общественную нравственность	363 769
Всего правонарушений в сфере охраны собственности	215 049
Всего правонарушений, посягающих на права граждан	143 231
Итого:	7 380 559 (6 063 906 из них подвергнуты наказанию)

Указанное означает, что следствием этого становится трансформация административной практики в количественное, но не в качественное пространство.

Федеративное устройство России предоставляет возможность субъектам РФ регламентировать конкретно установленный круг вопросов. Последний классифицируется на основании разграничения предметов ведения, закрепленных в Конституции РФ. Так, согласно нормам статьи 72 упомянутого выше закона вопросы законодательства об административных правонарушениях реализуются в рамках совместного ведения России и ее субъектов [1].

Обозначенное выше конституционное положение нашло свое отражение и в специальном нормативном акте, регулирующем административные правоотношения. Например, в ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ установлено, что исследуемое законодательство включает в себя не только сам кодекс, но и законы субъектов России, которые разрабатываются и действуют на основе КоАП РФ [3].

Стоит отметить, что в настоящее время в каждом субъекте России действует региональное административное законодательство. Ввиду указанного представляется необходимым проанализировать актуальные проблемы, связанные с ним.

Для начала следует обозначить, что в теоретических кругах имеются противники регионального регулирования административных правоотношений. Так, ключевыми аргументами «против» являются следующие:

Основным законом регламентированы общие права граждан, они не могут быть классифицированы на федеральные и региональные, а могут быть только едиными и действовать на всей территории страны.

Права граждан могут ограничиваться исключительно нормами федерального законодательства, защита прав населения региональными правовыми ограничениями либо запретами представляется невозможной и недопустимой [8, с. 37-42].

Подобные научные взгляды, безусловно, имеют место быть, однако с ними стоит не согласиться. Очевидно, что в связи с необъятной территорией, отличающейся своими специфическими характеристиками, вполне логично предусмотреть региональный аспект развития норм об административной ответственности. Важно подчеркнуть, что меры, устанавливаемые посредством правотворчества субъектов России, следует рассматривать в качестве инструмента обеспечения продуктивности законодательства регионов российского государства. Данное положение подтверждается тем, что регулярно растущее число региональных актов, принимаемых органами местного самоуправления, нуждаются в охране и защите от возможных противоправных посягательств.

Поддерживая позицию регулирования административных правонарушений на уровне субъектов России, стоит указать, что региональное законодательство нуждается в постоянном совершенствовании. Осуществить обозначенное возможно посредством анализа и устранения имеющихся проблем, которые необходимо более детально рассмотреть в рамках текущего исследования.

Практический аспект регионального регулирования ответственности в сфере административного права показал несколько существенных проблем, которые связаны с разграничением предметов ведения РФ и субъектов. Следствием сложившейся ситуации стало большое количество судебных споров, в том числе и с обращением в Конституционный Суд РФ [4]. Обозначенное свидетельствует о недостаточности регламентации рассматриваемого вопроса.

Довольно часто в нормативных актах субъектов России можно было встретить нормы, которые не соответствовали правилам юридической техники. Кроме этого, имели место тождественные КоАП РФ составы, вводились нормы, которые противоречили общим положениям, установленным федеральным законодательством.

Стоит отметить, что государство предпринимало попытки разрешения имеющихся проблем. Например, одним из таких шагов стало введение статьи 1.3.1 КоАП РФ, которая ограничила круг вопросов, относящихся к ведению субъектов, касающихся административно-правовых норм. По идее законодателя введенная норма должна была положить конец противоречиям и четко разграничить федеральное и региональное регулирование.

Тем не менее судебная практика и отдельно взятые положения законов субъектов РФ свидетельствуют о том, что проблемы не устранены по настоящее время. Нормативные акты субъектов РФ на сегодняшний день характеризуются следующими ключевыми отрицательными тенденциями:

Отсутствие соответствия нормам федерального законодательства.

Отсутствие соответствия требованиям, которые предъявляются к нормативным правовым актам.

Рассмотрение судебной практики по исследуемому вопросу показало, что наличествуют проблемы и в правоприменительной практике. В качестве примера субъекта возможно проанализировать Красноярский край. Закон «Об административных правонарушениях» в упомянутом субъекте действует с октября 2008 года. Проблема данного нормативного акта, которая превалирует над иными, состоит в превышении компетенции последнего, заключающемся в закреплении мер ответственности за нарушение положений, установленных федеральным законодательством. Указанный проблемный вопрос не единожды был предметом судебного разбирательства, например в решении Красноярского краевого суда [6].

Помимо обозначенного, в анализируемом акте была закреплена ответственность за неподобающее содержание домашних животных. Однако этот вопрос уже был рассмотрен и урегулирован ФЗ «О ветеринарии» [2].

Другой выявленной проблемой является повторение норм федерального кодекса в законах субъектов РФ. Безусловно, в данном случае не имеется в виду «слепое копирование» текста положений КоАП РФ, тем не менее содержание статей имеет существенную схожесть с федеральным законодательством. Например, в Красноярском крае имело место повторение таких составов, как нарушение требований, касающихся охраны культурного наследия, нарушение правил ремонта и/или содержания жилых помещений и т. д. [7].

Помимо указанного, судебные органы указывали на то, что нормативный правовой акт субъекта РФ не соответствовал требованиям конкретности и ясности, которые являются обязательными для норм, устанавливающих административную ответственность. Суд обозначил, что несколько положений правового акта не включают в себя определенные действия/бездействия, которые относятся к составу правонарушения [5]. Кроме перечисленного, вопрос вызвала отсылка к иным нормативным актам. Судебный орган указал, что положение регионального закона отправляет не к определенным правилам, а к нескольким актам муниципального характера.

Следствием подобной ситуации стало признание целого ряда статей недействующими и неподлежащими применению. Безусловно, подобное обстоятельство стало ориентиром для иных субъектов России, побудив последних более серьезно и скрупулезно подходить к региональному правотворчеству.

К большому сожалению, рассмотренное положение характерно не только для Красноярского края, но и для иных субъектов России. Обобщая наиболее общие и типичные ошибки правотворческой деятельности регионов, стоит перечислить следующие:

- разработка положений, исправляющих составы, закрепленные Особой частью КоАП РФ;
- изменение некоторых положений Общей части КоАП РФ;
- возмещение имеющихся в федеральном законодательстве пробелов по вопросам, относящимся к ведению РФ.

Перечисленные проблемы могут быть объяснены отсутствием в регионах организационно-правовых инструментов, которые бы обеспечили высокое качество принимаемых законов, опережением норм федерального законодательства, недостаточной прокурорской деятельностью в этом направлении [7, с. 41-46]. Безусловно, перечисленные положения имеют серьезное значение для процессов правоприменения и правотворчества, однако они характеризуются субъективной составляющей.

Помимо вышеназванной, имеет место и субъективная составляющая. О последней свидетельствуют споры, рассматриваемые в порядке судебного производства. Ввиду того, что наличествует спорная ситуация, в которой субъекты представляют собственные аргументы и доказательства, то анализируемое явление имеет массовый характер. Следовательно, правила, установленные федеральным законодательством, не являются бесспорными и однозначными. В основном речь идет о разграничении предметов ведения между субъектами и РФ.

Помимо прочего, важно подчеркнуть, что следует подставить под сомнение позицию судебных органов, которыми региональные законы признаются не соответствующими федеральным нормам, так как следствием подобной ситуации становится оставление некоторых общественных отношений «вне защитного поля».

В теоретических кругах регулярно рассматриваются методы и инструменты совершенствования законотворческого процесса субъектов РФ [5]. Например, вставал вопрос о разработке модельного нормативного акта, регулирующего административную ответственность, предназначенного для регионов.

Подобный шаг представляется вполне обоснованным, однако возникает вопрос относительно необходимости внедрения модельного закона. Намного логичнее было бы внести соответствующие изменения в КоАП РФ.

Анализ регионального законодательства свидетельствует о том, что большинство нормативных актов субъектов РФ имеет смежные составы правонарушений. Из этого следует, что, рассматривая законодательство отдельно взятого региона, достаточно проблематично найти специфические особенности конкретного субъекта. Важно подчеркнуть, что именно для этого регионам были вверены соответствующие полномочия.

Получается, что у субъектов РФ отсутствует необходимость в целесообразности наличия собственных положений, закрепляющих административную ответственность, которые бы отличались от норм иных регионов [9, с. 1-7]. Гораздо существеннее представляется сама возможность правотворчества в исследуемой сфере.

Изучая показатели применения регионального законодательства, стоит указать, что наиболее частыми являются такие правонарушения, как нарушение тишины либо неоплата парковочных мест и т. п. Иные составы практически не используются либо применяются в минимальном количестве. Учитывая, что ситуация в различных субъектах тождественна друг другу, имеет место предположение о включении подобных составов в нормы КоАП РФ, ввиду чего существенно снижается правовая база для привлечения лиц, регламентированных законодательством субъектов России.

В связи с вышеобозначенным имеет место позиция, согласно которой большинство активно применяемых региональных составов представляется необходимым зафиксировать в нормах федерального законодательства [10, с. 85-90].

Исходя из указанных выше положений предлагаются следующие радикальные суждения:

Кодифицировать все имеющиеся нормы материального права, касающиеся административной ответственности, в положениях КоАП РФ.

Передать все вопросы, касающиеся административно-правовых отношений, на федеральный уровень.

Противоположная позиция состоит в поддержке субъектов РФ [12, с. 77-82]. Предполагается, что вверенные регионам полномочия характеризуются существенными преимуществами, а имеющиеся недостатки могут быть восполнены посредством совершенствования законодательства.

Так, представляется необходимым перечислить следующие положения, подтверждающие права регионов на правотворчество в сфере административных норм: перегруженность и громоздкость КоАП РФ (большое количество положений, содержащихся в указанном нормативном акте, а также положительный опыт зарубежных стран в делегировании полномочий, могут стать решением имеющихся проблемных вопросов);

злоупотребление запретами со стороны властных субъектов (предполагается, что на уровне субъектов ситуация может измениться в случае, если будут применяться профилактические меры взамен запретов и ограничений);

максимальный учет особенностей того или иного региона;

децентрализация федеральной власти;

пополнение бюджета субъекта РФ.

Таким образом, завершая настоящее исследование, необходимо отметить, что, несмотря на большое количество положительных тенденций, имеют место следующие проблемные аспекты реализации законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях:

– рост запретов и ограничений;

– превышение полномочий субъектами РФ;

– дублирование положений федерального законодательства;

– несоответствие предъявляемым к нормативным правовым актам требованиям;

– применение двойной ответственности.

Необходимо регулярно совершенствовать региональное законодательство, чтобы повысить эффективность его применения и увеличить пользу для граждан того или иного субъекта Российской Федерации.

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.05.2023).
2. О ветеринарии [Электронный ресурс]: закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 (ред. от 28.04.2023) // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.05.2023).
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.04.2023) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.05.2023).
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2021 г. № 14-П [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 07.05.2023).
5. Решение Алтайского краевого суда от 18 мая 2017 г. по делу № За-537/2017 [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 07.05.2023).
6. Решение Красноярского краевого суда № М-107/2019 3-45/2019 3-45/2019~М-107/2019 от 24 июля 2019 г. по делу № М-107/2019 [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 07.05.2023).
7. Гусев А.В. Перспективы совершенствования законодательства об административных правонарушениях в контексте совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 3.
8. Другов Я.А. Кодекс субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях как результат систематизации законодательства об административной ответственности // Сибирский юридический вестник. 2021. № 1.
9. Руденко А.В. Реформа законодательства об административной ответственности: региональный аспект // Научный вестник Крыма. 2021. № 1 (30).
10. Сморчкова Л.Н. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях: поиск новых подходов // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2019. № 4.
11. Судебная статистика РФ [Электронный ресурс] // URL: <https://stat.api-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения: 07.05.2023).
12. Султанов К.А. Вопросы административной ответственности и правового регулирования хозяйствующих субъектов на региональном уровне // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2022. № 1.

Информация об авторе:

К.А. Султанов, доцент кафедры публичного права и правового обеспечения управления, кандидат экономических наук, доцент

About the author:

К.А. Sultanov, Associate Professor of the Department of Public Law and Legal Support of Management, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor

Статья поступила в редакцию 11.12.2023