

УДК 342.92

ПОКАЗАТЕЛИ КАЧЕСТВА АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

(на примере Закона Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»)

О. С. Рогачёва

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 сентября 2011 г.

Аннотация: в статье анализируется Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» с позиции качества и эффективности реализации.

Ключевые слова: закон об административных правонарушениях, эффективность закона, качество закона.

Abstract: in the article law of the Voronezh region «About administrative offences on the territory of the Voronezh region» is analyzed from a position quality and efficiency realization.

Key words: law about administrative offences, efficiency of law, quality of law.

Сегодня, с сожалением, можно утверждать, что в субъектах Российской Федерации отсутствует административно-деликтная политика при формировании законодательства субъектов Федерации об административных правонарушениях. Изучение нормативных правовых актов субъектов РФ позволяет сделать вывод о беспорядочности регионального нормотворчества, что особенно недопустимо в законодательстве об административных правонарушениях. Зачастую нормы названных законодательных актов дублируют положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) (мы наблюдаем это в процессе «переписывания» административно-деликтных законов различными субъектами РФ), во многих случаях нормы законодательства субъектов РФ совпадают, что свидетельствует не об отсутствии региональных особенностей, а о наличии пробелов в КоАП РФ. Как правило, законотворчество субъектов РФ идет по пути издания тематических законов, что создает определенные неудобства для правоприменителя. Эта хаотичность обуславливает наличие деструктивных явлений, существенно тормозящих социально-экономические реформы, ставящих под угрозу законные права и интересы граждан, общества и государства. Поэтому не случайно повышенное внимание современной науки административ-

ного права к проблемам законодательства об административных правонарушениях субъектов РФ¹.

Критические замечания по поводу слабой реализации законов субъектов РФ об административных правонарушениях и попытке исправить положение останутся, если не провести анализ качества закона с точки зрения статичной оценки его как юридического документа, с одной стороны, и динамики действия закона и определения его эффективности – с другой.

Качество закона как правового акта определяется с помощью правил, которыми надо руководствоваться в процессе подготовки и принятия закона субъекта РФ об административных правонарушениях.

1. Соблюдение принципа компетентности субъекта, принимающего административно-деликтный закон.

Исследование вопроса о разграничении предметов ведения и полномочий в области законодательства об административных правонарушениях имеет важное значение для формирования концепции эффективности норм административно-деликтного права.

В процессе организации и практического ведения законодательной деятельности субъектов РФ стало очевидным, что основой и стержнем правильной, соответствующей требованиям Конституции РФ организации законодательной деятельности служит проблема разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Указанный аспект обозначил наибольшие трудности, сомнения и ошибки в разработке и принятии законопроектов², в том числе и при разработке КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях³.

¹ См., например: Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях : автореф. дис... канд. юрид. наук. Омск, 2006 ; Клепиков С. Н. Административная ответственность в субъектах Российской Федерации. Воронеж, 2006 ; Масленников М. Я. Региональное законодательство об административной ответственности : учеб.-практ. пособие. М., 2006 ; Александрова Р. С. К вопросу о законотворчестве субъектов РФ в области установления административной ответственности // Рос. юстиция. 2010. № 9. С. 6–9 ; Шевцов А. В. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и его реализация органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 ; Филант К. Г. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006 и др.

² См.: Григорьев Ф. А. Региональное нормотворчество в деятельности Саратовской государственной академии права // Разграничение полномочий по предмету ведения Российской Федерации и субъектов Федерации : науч.-практ. семинар, 9 февраля 2001 г. Саратов, 2001. С. 9.

³ См., например: Студеникина М. С. Законодательное обеспечение борьбы с административными правонарушениями // Административная ответственность : сб. статей. М., 2001. С. 15–19 ; Её же. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2002. № 7. С. 4 ; Савин В. Н. О некоторых

Решая вопрос о компетентности государства и его субъектов в сфере регулирования административной ответственности, Конституция РФ отнесла к совместному ведению Федерации и ее субъектов административное, административно-процессуальное законодательство (п. «к» ч. 1 ст. 72).

Проблема разграничения полномочий органов государственной власти особенно актуальна для сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов. Предметы ведения, закрепленные в ст. 72 Конституции РФ, не дают представления, что в этих сферах правомочна делать Федерация, а что – ее субъекты. Предмет совместного ведения имеет общую направленность обеспечения жизнедеятельности как Федерации в целом, так и каждого из ее субъектов в отдельности; для его практического осуществления требуются единые, общие организационные усилия той и другой стороны. Значительный по составу перечень многообразных по природе предметов совместного ведения еще более усложняет применение каких-либо унифицированных подходов к разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ⁴.

Представляется допустимым разграничение полномочий по предметам совместного ведения федеральным законодателем (такая возможность была подтверждена Конституционным Судом РФ в постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П⁵).

Законодательство об административных правонарушениях является составной частью административного и административно-процессуального законодательства. На наш взгляд, этот вывод вытекает из анализа положений Конституции РФ и иных нормативных актов, но законодательно не закреплен. Данной точки зрения придерживается и А. Б. Агапов. По его мнению, «законодательство об административных правонарушениях рассматривается как элемент административного законодательства, а в части регулирования процессуальных прав, обязанностей органов административной юрисдикции, а также лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, является также и элементом административно-процессуального законодательства»⁶.

проблемах законодательного регулирования административной ответственности в субъекте Российской Федерации // *Административная ответственность* : сб. статей. М., 2001. С. 36–41 ; *Масленников М. Я.* Региональные законы об административной ответственности : легитимация и перспективы // *Административный процесс : теория и практика* / отв. ред. А. С. Дугенец. М., 2008. С. 205–216.

⁴ См.: *Чернов С. Н.* Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб., 2004. С. 218 ; *Антонов А. А.* Правовые предпосылки законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях // *Научные труды Евразийской академии административных наук*. М., 2006. С. 120–139.

⁵ По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1998. № 3. Ст. 429.

⁶ *Агапов А. Б.* Административная ответственность : учебник. М., 2004. С. 32.

В юридической литературе неоднократно высказывалась мысль о том, что поскольку Конституция РФ относит административное и административно-процессуальное законодательство к предмету совместного ведения (п. «ж» ст. 72), то неконституционно лишать субъекты РФ права издавать собственные нормативные правовые акты по процессуальным вопросам применения административной ответственности⁷.

Тем не менее, неопределенность конституционной формулировки сыграла отрицательную роль в процессе законодательной деятельности субъектов при принятии законов об административных правонарушениях.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (ред. 25.07.2011 г.) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸ (далее – ФЗ «Об общих принципах организации...») исходит из того, что по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов РФ, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти⁹. В соответствии с позицией законодателя (п. 2 ст. 3 ФЗ № 184-ФЗ) субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

ФЗ «Об общих принципах организации...» определяет, 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: определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности этих комиссий, создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ (п. 24.1 ч. 2 ст. 26.3); установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, организация производства по делам об

⁷ См., например: Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. С. 10.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹ См.: Там же. 1999. № 42. Ст. 5005.

административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов РФ (п. 39 ч. 2 ст. 26.3).

В соответствии со ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится:

установление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления¹⁰;

организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ;

определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, в соответствии с ч. 2 ст. 22.1 настоящего Кодекса;

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;

регулирование законами субъектов РФ иных вопросов в соответствии с настоящим Кодексом.

Практика применения законодательства об административных правонарушениях на территории Воронежской области показывает, что по итогам работы административных комиссий за II квартал 2011 г.¹¹ административными комиссиями городского округа город Воронеж рассмотрены следующие дела:

1) торговля в неустановленных местах (ст. 27 Закона Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»)¹²;

2) нарушение тишины и покоя граждан (ст. 20);

3) неисполнение муниципальных правовых актов (ст. 17);

4) нарушение правил содержания придомовой территории, а также правил пользования придомовой территории (ст. 33);

5) самовольный демонтаж, разрушение, установка или перемещение объекта и элементов благоустройства (ст. 37.1);

¹⁰ Например, административная ответственность за нарушения в сфере бюджетного законодательства определена положениями КоАП РФ, и субъект РФ не вправе устанавливать административную ответственность за данные правонарушения (см.: Определение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2011 г. № 44-Г11-10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

¹¹ По информации, подготовленной Правительством Воронежской области за II квартал 2011 г. о деятельности административных комиссий Воронежской области.

¹² Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 31.12.2003 № 74-ОЗ (ред. 23.06.2011) // Коммуна. 2004. 13 янв.

6) несоблюдение требований содержания территорий частного сектора, установленных нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления (ст. 37.2);

7) несоблюдение требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления городских округов по организации сбора и вывоза бытовых и промышленных отходов (ч. 2 ст. 37.2);

8) нарушение правил выгула собак (ст. 47);

9) непринятие мер по установке на фасадах зданий и жилых домов номерных знаков и названий улиц (ст. 37.5);

10) нарушение правил содержания кошек и собак (ст. 48).

Законами субъектов РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов, указанных в пп. 4–6 ч. 1 приведенной статьи, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств¹³. В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта РФ.

В случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами РФ, а также при осуществлении муниципального контроля.

Органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах компетенции, установленной главой 23 КоАП РФ, уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом.

Должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ в пределах компетенции соответствующего органа исполнительной власти субъекта РФ уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, в случаях, указанных в ст. 28.3 КоАП РФ.

2. Соблюдение принципа соотношения административно-деликтных законов субъектов РФ и Конституции РФ, КоАП РФ, федерального законодательства и законодательства субъектов РФ.

Проблема соотношения федеральных правоустанавливающих актов с законами субъектов Федерации является одной из самых насущных, о

¹³ См.: О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий : закон Воронежской области от 29 декабря 2009 г. № 190-ОЗ // Молодой коммунар. 2010. № 3. 14 янв. ; О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон Воронежской области от 3 апреля 2006 г. № 29-ОЗ с изм. от 21.12. 2009 г. // Коммуна. 2006. № 51. 8 апр.

чем свидетельствуют правоприменительная практика органов государственной власти субъектов РФ и складывающаяся в связи с данной правоприменительной деятельностью судебная практика¹⁴.

Представляется, что к числу факторов, обуславливающих принятие субъектами РФ законов об административных правонарушениях, противоречащих федеральному законодательству, относятся: 1) отсутствие на федеральном уровне правовых норм об административной ответственности за административные правонарушения по обострившимся социально-экономическим и административно-политическим проблемам; 2) относительно низкий уровень профессионализма юридических служб органов государственной власти в отдельных субъектах РФ; 3) отсутствие в отдельных субъектах РФ отлаженной системы применения организационно-правовых средств обеспечения правового качества законов об административных правонарушениях; 4) безынициативность органов прокуратуры в отдельных регионах в обеспечении средствами прокурорского надзора соответствия региональных законов об административных правонарушениях федеральным законам¹⁵.

Наиболее типичными вариантами несоответствия региональных законов об административных правонарушениях федеральным законам являются: 1) несоответствие федеральным нормам о нормотворческой компетенции; 2) установление предписаний, «корректирующих» нормы Особенной части КоАП РФ; 3) изменение региональными законами отдельных предписаний Общей части КоАП РФ; 4) восполнение региональным законодателем пробелов в законодательстве об административных правонарушениях по вопросам, относящимся к ведению федерального законодателя.

Формирование ясной административно-деликтной политики должно привести к созданию для субъектов РФ модельных законов, которые могли бы решить проблему разграничения смежных составов административных правонарушений в федеральном и региональном законодательстве¹⁶.

¹⁴ Отсутствие на федеральном уровне норм об ответственности за нарушение запрета на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр не наделяет субъекты РФ правом на установление таких мер ответственности, поскольку в силу Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ и ст. 1.3 КоАП РФ установление общего запрета на осуществление данного вида деятельности вне игорных зон и, следовательно, мер ответственности за его невыполнение отнесены к ведению Российской Федерации (см.: Об оставлении без изменения решения Курского областного суда от 08.11.2010, которым удовлетворено заявление о признании недействующей статьи 46.3 Закона Курской области «Об административных правонарушениях в Курской области от 04.01.2003 № 1-ЗКО : определение Верховного Суда РФ от 09.02.2011 № 39-Г11-1. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹⁵ См.: *Игнатенко В. В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск, 1998. С. 303.

¹⁶ См.: *Шергин А. П.* Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство : теория и практика. 2005. № 1. С. 41–45.

Согласимся с тем, что «административная ответственность законодательными актами субъектов Федерации должна устанавливаться с соблюдением ряда обязательных требований. В их числе: исключение дублирования положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и регионального законодательного акта об административном правонарушении; осуществление охраны административно-правовой санкцией норм, предусмотренных только нормативными правовыми актами, принятыми на уровне субъектов Федерации; соблюдение законности, означающее отсутствие противоречий между региональным законодательным актом об административных правонарушениях и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях; принятие соответствующего акта в пределах полномочий и других требований»¹⁷.

3. Соблюдение правил подготовки текстов и проектов административно-деликтных законов субъектов РФ.

Правильное использование всех средств и приемов законодательной техники при издании законов субъектов РФ об административных правонарушениях¹⁸ обеспечивает точное выражение содержания правовых актов, доходчивость и доступность последних. Тем самым она играет существенную роль в обеспечении эффективности правовых решений¹⁹.

К форме административно-деликтных актов должны применяться следующие требования: оптимальное соотношение нормы и статей административно-деликтного закона; логическая последовательность изложения; взаимосвязь между нормативными предписаниями; отсутствие противоречий внутри нормативного акта; ясность и доступность языка нормативного акта; точность и определенность употребляемых формулировок и терминов; соблюдение правил и приемов изложения содержания нормативных актов. Несоблюдение конкретных правил юридической

¹⁷ Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. С. 10.

¹⁸ Федеральный законодатель, включая нормативные правовые акты субъекта РФ об административной ответственности в систему правовых регуляторов, одновременно определил пределы и границы нормотворчества субъекта РФ в этой сфере отношений, в том числе требования, предъявляемые к форме и содержанию правовой нормы, ее согласованности в системе действующего правового регулирования. Признавая недействующей ст. 9 Закона Челябинской области от 27 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области», суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что она по своему содержанию не соответствует общеправовому критерию формальной определенности. Из анализа оспариваемой статьи следует, что по своей юридической конструкции она имеет отсылочный характер, при этом законодателем сформулирован сложный (бланкетный) способ отсылки: норма отсылает не к конкретным статьям нормативного правового акта, а к целому роду правил в сфере организации транспортного обслуживания населения (см.: Определение Верховного Суда РФ от 11.05.2011 № 48-Г11-16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

¹⁹ См.: Эффективность правовых норм / Кудрявцев В. Н. [и др.]. М., 1980. С. 115–116.

техники может привести, и нередко приводит, к неэффективности норм административно-деликтного права.

Под технико-юридическим качеством законов об административных правонарушениях В. В. Игнатенко понимает «устойчивую совокупность правовых свойств этих законов, характеризующую степень их соответствия выработанным наукой и законотворческой практикой правилам и приемам законодательной техники»²⁰. При этом, по мнению ученого, необходимо оценивать: 1) технико-юридическое качество структурирования законов; 2) технико-юридическое качество использования логических средств при изложении текста законов; 3) технико-юридическое качество использования языковых средств при изложении текста законов²¹.

В Законе Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» много статей, содержащих бланкетные нормы и отсылающие к многочисленным нормативным правовым актам, которые были приняты. Например, административная ответственность устанавливается за: невыполнение владельцами пляжей установленных на период купального сезона требований к пляжам; невыполнение владельцами маломерных судов Правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Воронежской области; невыполнение владельцами пляжей мер по обеспечению безопасности населения на пляжах; нарушение правил распространения эротической продукции. Можно приводить еще много примеров. Всё это отрицательно сказывается на практике деятельности органов, уполномоченных привлекать к административной ответственности. На наш взгляд, необходимо четко прописывать отношения в нормах права, охраняемые санкцией административно-правовой нормы. К тому же при такой конструкции норм административно-деликтных законов субъектов РФ возникает проблема, связанная с определением легальности административно-деликтных законов, обусловленная федеративным устройством Российской Федерации и наличием двухуровневой системы законодательства об административных правонарушениях.

А. А. Антонов, анализируя структуру и содержание действующих законодательных актов субъектов РФ об административных правонарушениях, отмечает отсутствие единства в структуре рассмотренных актов. По его справедливому мнению, четкое структурирование законодательных актов, строгое следование правилам законодательной техники позволили бы избежать множества проблем и недостатков²².

Санкции административно-правовых норм также нуждаются в доработке, с учетом того, что основным видом административного наказания в Воронежской области является административный штраф. Возникает вопрос: почему предупреждение, как вид административного наказания,

²⁰ Игнатенко В. В. Указ. соч. С. 304.

²¹ См.: Там же.

²² См.: Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. С. 16.

имеющий в том числе воспитательный момент, не получил должного пространства на территории Воронежской области? Неужели цель административного наказания в Воронежской области только в том, чтобы пополнить бюджет?

В настоящее время в России целесообразно обеспечить законность административной ответственности, при установлении и применении которой необходимы следующие условия: 1) развитое законодательство, недопустимость коллизий в законодательных актах о субъектах административной ответственности, видах административных наказаний, размерах штрафных санкций, порядке их наложения; 2) взаимодействие и координация деятельности контрольно-надзорных и правоохранительных органов по установлению обязательных стандартов, иных требований по применению мер административного воздействия к физическим и юридическим лицам; 3) четкая регламентация в законодательстве процессуальных норм, предусматривающих порядок и процедуры применения мер административного принуждения уполномоченными на то органами и должностными лицами, права и обязанности лиц, участвующих в деле, их процессуальное обеспечение.

Воронежский государственный университет

Рогачёва О. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права

E-mail: olga-rogacheva@mail.ru

Тел.: 8 (473) 255-07-19

Voronezh State University

Rogacheva O. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: olga-rogacheva@mail.ru

Tel.: 8 (473) 255-07-19