

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ПРАВОСУДИЯ»

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ФИЛИАЛ



Клепиков Сергей Николаевич

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В
СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Воронеж 2006

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ПРАВОСУДИЯ»

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ФИЛИАЛ

КАФЕДРА ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПРАВОВЫХ ДИСЦИПЛИН

Клепиков Сергей Николаевич

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Воронеж
«Научная книга»
2006

ББК 67.401**К 48**

*Печатается по решению Учебно-методического совета
Центрального филиала Российской академии правосудия*

Научный редактор:

заведующий кафедрой административного, муниципального и финансового права юридического факультета Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор **Ю.Н. Стариков**

Рецензенты:

заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной академии права, доктор юридических наук, профессор **Н.М. Конин**
заведующая кафедрой юриспруденции Липецкого филиала РАГС, кандидат юридических наук, **Т.В. Щукина**

К 48 **Клепиков С.Н.**, Административная ответственность в субъектах Российской Федерации: Монография / Центральный филиал Российской академии правосудия; С. Н. Клепиков. – Воронеж: Научная книга, 2006. – 141 с.

ISBN 5-98222-154-6

Монография посвящена исследованию важных проблем установления и применения административной ответственности в субъектах РФ. Актуальность работы объясняется интенсивным развитием законодательства субъектов РФ об административной ответственности, неоднозначными подходами региональных законодателей к проблеме установления административной ответственности, отсутствием теоретических разработок по теме исследования. В работе предпринята попытка создания концепции административного нормотворчества в сфере установления административной ответственности в субъектах РФ. Кроме того, в монографии определены основные направления развития законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях и сделаны практические выводы по совершенствованию процесса создания регионального законодательства об административных правонарушениях.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов, депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

ББК 67.401

ISBN 5-98222-154-6

© Клепиков С.Н., 2006
© ГОУ ВПО ЦФ РАП, 2006

О Г Л А В Л Е Н И Е

Предисловие	4
Введение	7
Глава 1. Общая характеристика законодательной деятельности субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности	13
1.1. Значение, функции и принципы законодательной деятельности субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности	13
1.2. Структура законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях	45
1.3. Обеспечение качества и эффективности действия законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности	73
Глава 2. Проблемы установления и применения административной ответственности в субъектах Российской Федерации	92
2.1. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в области установления административной ответственности	92
2.2. Правовой статус органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации	106
2.3. Некоторые вопросы применения административной ответственности в субъектах Российской Федерации	119
Заключение	127

ПРЕДИСЛОВИЕ

Действующее российское законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 20 декабря 2001 г. и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, главным федеральным законом, устанавливающим отношения в области административной ответственности, является КоАП РФ, который, однако, основывается на противоречивой конституционно-правовой базе административно-деликтного характера. Хотя ч. 2 ст. 1.1. КоАП РФ и определяет, что КоАП РФ основывается на Конституции Российской Федерации. Но, в самой Конституции РФ отсутствует прямое и основополагающее правовое регулирование административно-деликтных отношений.

Тем не менее, в субъектах РФ, взяв за основу конституционно-правовое положение о том, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится административное и административно-процессуальное законодательство, самостоятельно устанавливают административную ответственность за совершаемые административные правонарушения на территории субъектов РФ.

В абсолютном большинстве субъектов РФ действуют комплексные законы, содержащие материально-правовые нормы, определяющие сущность общих положений, особенные части с установлением оснований и мер административной ответственности, и комплексные нормы (о полномочиях должностных лиц на составление протоколов об административных правонарушениях и полномочиях мировых судей, коллегиальных органов и должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях. В некоторых региональных законах конкретизируются отдельные положения КоАП РФ по порядку рассмотрения дел и

исполнению постановлений о применении административного штрафа. Законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях входит важнейшим элементом в правовую систему субъекта Российской Федерации. Единство правового пространства Российской Федерации обеспечивается в том числе качественным административно-деликтным законодательством субъектов РФ. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации была проведена значительная работа по приведению региональных законов об административной ответственности в соответствие КоАП РФ. За истекший период практика применения норм КоАП РФ выявила ряд недостатков, допущенных при конструировании норм, предусматривающих ответственность за административные правонарушения, пробелы и многочисленные ошибки технического и технико-юридического характера. В связи с этим проблемы, неурегулированные либо урегулированные в недостаточной мере КоАП РФ, региональные законодатели, как правило, устраняют в рамках законов об административной ответственности на уровне конкретного субъекта Российской Федерации с учетом местных особенностей.

Опыт нормативного правового регулирования отношений в области административной ответственности субъектов РФ получил всестороннее рассмотрение в трудах ученых-административистов. Авторами анализируется не только само законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях, но и проблемы его эффективности, качества, правового режима действия.

Предлагаемая читателю монография посвящена исследованию важной научно-прикладной проблемы административного права – административной ответственности в субъектах Российской Федерации.

В работе последовательно раскрываются: сущность, функции, принципы законодательной деятельности субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности. Большое внимание уделяется исследованию структуры регионального административно-деликтного законодательства,

вопросам обеспечения качества и эффективности действия законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности. Особое место в работе занимает изучение проблем применения административной ответственности в субъектах Российской Федерации. Разрешение этих вопросов непременно позволит сделать шаг вперед в совершенствовании действующего законодательства об административных правонарушениях. Автор четко определяет свою научную позицию по каждому вопросу исследуемой проблематики, выявляет сильные и слабые стороны выдвигаемых учеными научных положений в рамках учения об административной ответственности.

В книге читатель найдет много полезных и новых суждений доктринального характера, научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательной и правоприменительной практики, иногда не бесспорных, но стимулирующих исследователя к размышлению над проблемами установления и применения регионального административно-деликтного законодательства.

Ю. Н. Старилов,
доктор юридических наук,
профессор

ВВЕДЕНИЕ

Законодательную базу борьбы с административными правонарушениями, сложившуюся в России в последнее десятилетие, едва ли можно охарактеризовать как стабильную и адекватную потребностям времени. Особенность современного законодательства Российской Федерации об административной ответственности состоит в том, что оно очень объемно, что нет единого законодательного акта, который закреплял бы составы административных правонарушений, административные наказания.

До 1 июля 2002 г. административная ответственность регулировалась Кодексом РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г.¹, федеральными законами, законодательством субъектов РФ и иными нормативными правовыми актами. Характеризуя ныне существующую правовую основу административной ответственности, следует отметить, что законодательство РФ об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Казалось, что с принятием нового Кодекса будет достигнута столь необходимая стабильность правового регулирования в сфере установления административной ответственности. Однако, еще до вступления КоАП РФ в действие, готовились проекты законов об изменениях и дополнениях. И в последующем, в федеральное и региональное административно-деликтное законодательство постоянно вносились и вносятся дополнения и изменения. Можно констатировать, что законодательство об административной ответственности несовершенно и будучи важнейшим инструментом реагирования на административные правонарушения, не выполняет в полной мере присущее ему задачи. Вместе с тем институт административной ответственности является важным способом защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц, публичных интересов.

¹ См.: Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. – М.: Проспект, 2001. – 126 с.

Если говорить о недостатках и пробелах нового КоАП РФ, то их конечно же не удалось избежать. Федеральные нормы об административной ответственности динамичны, подвергаются изменениям в связи с накоплением законодательного опыта. Это обстоятельство отражает позитивные тенденции в правотворчестве, способствует обеспечению реальности и эффективности норм об административной ответственности. Однако возможности повышения эффективности таких норм далеко не исчерпаны. Последнее указывает на конституционную возможность субъектам Российской Федерации восполнить пробелы КоАП РФ, в рамках законодательной деятельности в области установления административной ответственности. Законодательство субъектов РФ об административной ответственности издается в соответствии с федеральным законодательством и направлено на охрану норм, устанавливаемых самими субъектами. Причем одной из главных проблем данного института административного права – является отсутствие конкретных законодательно закрепленных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по правовому регулированию административной ответственности. Федеральное законодательство не называет поводы, служащие основанием принятия региональных административно-деликтных законов. Нам представляется, что одной из причин такой «забывчатости» законодателя, является проблема «неконституционности современного двухуровневого административно-деликтного законодательства», «нелигитимность полномочий субъектов Российской Федерации по принятию законов об административных правонарушениях», «несоответствие такого нормативного решения ст. 55 Конституции РФ»¹. Научные дискуссии на этот счет не прекращаются, однако регионы не удручены данным обстоятельством. Им вполне достаточно конституционной нормы, которая предоставляет возможность субъектам Российской Федерации, по предметам совместного ведения с федеральными органами государственной власти, принимать собственное административно-деликтное законодательство.

¹ См.: Шергин А. П. Актуальные проблемы административно-деликтного права // Адм. право и процесс. – 2004. - № 1. – С. 41.

Закон, есть закон, его необходимо соблюдать. Субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать административную ответственность. Причем, применение мер административного воздействия к лицу, совершившему административное правонарушение, возможно при условии принятия нормативного акта, отвечающего требованиям законности. А законность предполагает и наличие высокого качества юридических норм об административной ответственности. К сожалению, не всегда региональные законодатели соблюдают названное условие. Анализ законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях показывает, что оно содержит противоречия, коллизии, явные нарушения федеральных норм. Часто региональные законодатели вторгаются в компетенцию Российской Федерации по вопросам установления административной ответственности. Например, в г. Самаре действует «комендантский час» для подростков, которым еще не исполнилось 14 лет. Им запрещено находиться без родителей, с 10 вечера до 6 утра, в общественных местах. За нарушение этого правила родители подвергаются административной ответственности в виде штрафа¹. Столичные законодатели приняли в первом чтении закон, определяющий как штрафные санкции за экологические нарушения в г. Москве, так и ведомства, имеющие право взимать в столице «зеленные сборы». Среди штрафующих была замечена и ГИБДД². Отсутствие четких правовых рамок законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности, в конечном итоге приводит к нарушениям именно прав и законных интересов граждан.

¹ Рос. газета. – 2005. – 25 нояб.

² Там же. – 2005. – 20 нояб.

Г Л А В А I

Общая характеристика законодательной деятельности субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности

1.1. Значение, функции и принципы законодательной деятельности субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности

Федеративное устройство Российского государства предусматривает двухуровневую систему законодательства. Первый уровень образует федеральное законодательство, второй - региональное законодательство. Такое построение правовой системы обусловлено принципом федерализма, в соответствии с которым субъекты РФ получают большую свободу и самостоятельность в вопросах собственного правового регулирования¹. Деятельность субъектов Российской Федерации по принятию нормативных правовых актов позволяет им осуществлять правовое регулирование общественных отношений, учитывая региональные природные, экономические, национальные особенности; осуществлять поиск оптимальных путей развития и конкретизации положений федерального законодательства.

Ежегодно в России вступают в силу тысячи нормативных правовых актов, принятых в субъектах РФ. Это в полной мере относится и к региональному законодательству об административной ответственности, так как, согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъ-

¹ См.: Сергун П. П. Отдельные аспекты правового регулирования вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Разграничение полномочий по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: Материалы науч.-практ. семинара, 9 февраля 2001 г. / Под ред. Р. Ш. Халикова, В. М. Манохина. – Саратов: СГАП, 2001. – С. 39.

ектов Российской Федерации¹. В связи с этим административная ответственность может устанавливаться не только федеральными законами, но и законодательными актами субъектов Российской Федерации².

«Бум правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации не иссякает, и в будущем можно предположить еще большее увеличение ее интенсивности. В этих условиях существенно возрастает значение качества принимаемых законодательных проектов и иных нормативных правовых актов в регионах, их работоспособность. От этого зависит успех социально-экономических преобразований в России, зависит благополучие граждан, развитие бизнеса, а также успешное развитие демократической правовой системы и само качество государственной власти в нашей стране»³.

Более 1/3 всех законодательных актов, принятых в субъектах РФ за последние годы, противоречили Конституции РФ и федеральным законам. В нарушение федерального законодательства, например, в Свердловской области создавались свои органы госбезопасности; Псковская область предусматривала в своем Уставе право изменять границы с другими государствами; Тюменская, Архангельская, Волгоградская, Самарская области - право ратифицировать международные договоры; Республика Тува оставляла право объявлять военное положение. В Удмуртии отмененное местное самоуправление восстановлено лишь на основании Постановления Конституционного Суда РФ¹.

В настоящее время в Российской Федерации признаны несоответствующими Конституции РФ и федеральным законам различные положения конституций, уставов, законов субъектов РФ Республик Алтай, Коми, Башкортостан, Татар-

¹ Конституция РФ: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – М.: Юрид. лит., 1993.

² См.: Административное принуждение и административная ответственность: Сборник нормативных актов / Сост. Ю. Н. Стариков. – М.: БЕК, 1998. – С. 29.

³ Из выступления Президента РФ В.В. Путина на совещании руководителей законодательных собраний субъектов РФ 21 мая 2002 г. Совет Федерации. Москва.

стан, Северная Осетия, Кабардино-Балкарской Республики, Чувашской Республики, Республики Хакасия, Алтайского, и Ставропольского краях, Московской, Оренбургской, Читинской областей, г. Москвы. И этот список постоянно растет. Конечно, Конституцией РФ предусмотрено средство, позволяющее «исправить ошибку» в законе субъекта РФ. Признание закона не соответствующим положениям Конституции РФ осуществляется Конституционным Судом РФ. В субъектах РФ для этих целей созданы конституционные (уставные) суды, которые проверяют соответствие оспариваемого законодательного акта субъекта Федерации его основному закону². Кроме того, суд (арбитражный суд) может «проигнорировать» при рассмотрении дела нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации в случае, если он противоречит федеральному законодательству Российской Федерации; прокуратура вправе опротестовать в суд незаконные положения нормативных правовых актов субъектов РФ.

Применение регионального закона, противоречащего Конституции РФ и федеральному законодательству, может привести к необратимым последствиям, к нарушениям прав и законных интересов физических и юридических лиц. Прежде всего то касается законодательства субъектов РФ об административной ответственности, которое устанавливает меры государственного административного принуждения. Они вызваны необходимостью охраны общественных отношений от наиболее распространенных видов правонарушений - административных проступков³. Невозможно представить, сколько лиц будет привлечено к административной ответственности неправомерно в результате действия незаконного нормативного правового акта? Как считает автор, это не соответствует конституцион-

¹ См.: Пикулькин А. В. Система государственного управления: Учеб. – М.: ЮНИТИ. – 1998. – С. 84

² См.: Некрасов С.И. Федеральные и региональные средства и способы преодоления юридических коллизий публично-правового характера // Государство и право. – 2001. – № 4. – С. 5–11.

³ См.: Шергин А. П. Статус норм об административных правонарушениях: Административное право: теория и практика // Укрепление государства и динамика социально-экономического развития (Материалы научной конференции 28 ноября 2001, Москва). – 2001. – С. 399–403.

ному положению о том, что Россия – это правовое государство, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью и в котором признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 1–2 Конституции РФ).

Деятельность субъектов Российской Федерации по осуществлению правового регулирования общественных отношений должна строиться на основе внимательной и скрупулезной подготовки каждого нормативного правового акта, сбора необходимых подготовительных материалов, проведения социологических и иных исследований, анализа и прогноза эффективности действия предполагаемого нормативного акта, глубокой ответственности законодателя. При этом необходимо найти и проанализировать действующие в субъекте Российской Федерации акты по соответствующему вопросу, нормативные акты других субъектов Российской Федерации, федеральное, а также зарубежное законодательство, определиться с формулировками будущих норм, провести широкое и квалифицированное их обсуждение. Все вышеперечисленное относится к законодательной деятельности субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса РФ об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 1.1. КоАП РФ)¹.

Под термином «соответствие» понимается – соотношение между чем -нибудь, выражающее согласованность; равенство в чем-нибудь или чему-нибудь². «Соответствие» является синонимом слову «основание». «Основание» означает –

¹ Рос. газета. – 2001. – 31 дек.

² См.: Толковый словарь русского языка: в 4 т. / Под ред. Д. Н. Ушакова. – М., 2000. – Т. 4. – С. 383.

начало существования, момент возникновения, исходное начало¹. В строительстве «основанием» считают каркас, фундамент, опору.

Законодательная деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в области установления административной ответственности включает: принятие, изменение, дополнение, приостановление² и отмену законов об административных правонарушениях. Их еще называют административно-деликтные законы (законы, содержащие нормы административно-деликтного права)³. Деликт – административное правонарушение, проступок⁴. Отсюда деятельность субъектов РФ по принятию законов об административных правонарушениях является административно- деликтной законодательной деятельностью. Как указывает В.В. Игнатенко, административно-деликтное законотворчество является самостоятельным видом законотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов⁵.

По мнению А.В.Демина, административно-процессуальное законодательство есть не что иное, как законодательство об административных правонарушениях. На основании этого и согласно п. «к» ст. 72 Конституции РФ, данный вид законодательства находится в совместном ведении Российской Федерации и субъ-

¹ Там же. – Т. 2. – С. 528.

² Закон Ивановской области от 23 июля 2002 г. № 47-ОЗ «О приостановлении действия Закона об административной ответственности в сфере оборота лома цветных и черных металлов на территории Ивановской области» / Консультант Плюс

³ См.: Шергин А. П. Научное обеспечение борьбы с административными правонарушениями // Институты административного права России. – М., 1999. – С. 253; Додин Е. В. Административная деликтология в системе юридической науки // Государство и право. – 1991. – № 12. – С. 32; Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. – 1994. – № 8–9. – С. 53–65; Поспелова Л. И. Административно-деликтное законодательство как форма реализации административной политики: Административное право: Теория и практика // Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: (Материалы науч. конф. 28 ноября 2001., Москва). – С. 403–410; Мышляев Н.П. К вопросу о сущности административной деликтологии: Административное право: теория и практика // Там же. – С. 410–416.

⁴ См.: Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – М., 1979. – С. 21.

⁵ См.: Игнатенко В.В. Административно-деликтное законотворчество: Понятие и функции // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. – С. 196 – 208.

ектов Федерации¹. При этом субъекты Российской Федерации, имеют право осуществлять собственное правовое регулирование общественных отношений в области установления административной ответственности, если они тем самым не вторгаются в вопросы исключительной компетенции Российской Федерации. К ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление: общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушения правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Исходя из п. 3 ч. 1 ст. 1.3. КоАП РФ, на федеральном уровне возможно закрепление административной ответственности не только за нарушение федерального законодательства, но и законодательства субъектов РФ при условии, что оно принято в пределах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Кроме того, КоАП РФ к предметам ведения РФ в области установления административной ответственности относит определение подсудности дел об административных правонарушениях судам, подведомственность дел комиссиям по делам несовершеннолетних, а также федеральным органам исполнительной власти (ч. 2–4 ст. 1.3. КоАП РФ).

Таким образом, субъекты РФ могут осуществлять законодательную деятельность в области установления административной ответственности только за те

¹ См.: Демин А.В. Актуальные проблемы регионального законодательства об административных правонарушениях // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр. – Екате-

виды административных правонарушений, которые не закреплены в КоАП РФ, и только в соответствии с ним, т.е. согласно его нормам. При этом регионы вправе устанавливать административную ответственность только за нарушение своего законодательства (законодательство субъекта Российской Федерации – это система действующих на территории субъекта Федерации законодательных и иных нормативных правовых актов). Субъекты РФ вправе определять подведомственность дел об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена их законами, определять полномочия должностных лиц уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях¹.

Административная ответственность является самым популярным видом юридической ответственности, которая выражается в применении в установленном порядке к правонарушителям административных наказаний². При чем по замечанию Н. М. Конины, следует различать понятия установление и применение административной ответственности³. Установить административную ответственность, значит, возвести в норму права правило, за нарушение которого определяется административное наказание. Разумеется, правило это должно содержать все необходимые элементы ответственности: объект посягательства, субъект ответственности¹.

По мнению автора, под установлением административной ответственности в субъекте РФ следует понимать закрепление в законе субъекта РФ норм права, со-

ринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. – С. 241 – 252.

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Под ред. И. И. Веремеенко, Н. Г. Салищева, Е. Н. Сидоренко, А. Ю. Якимова. – М.: ООО Тк Велби, 2002. – С. 9.

² См.: Масленников М. Я. Административное право России. – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2001. – С. 65.

³ См.: Конин Н. М. Российское административное право: Общая часть: Курс лекций. – Саратов: СГАП, 2001. – С. 291.

держащих определенные варианты общественно вредного поведения физического или юридического лица, а также вид и размер административного наказания за такое поведение. Известно, норма права состоит из трех элементов: гипотезы, диспозиции, санкции. При этом диспозиция административно-деликтных норм содержит правило поведения правоприменительного органа, предусматривает его право применять меры административной ответственности и в то же время определяет обязанность правонарушителя претерпевать принудительное воздействие, выступает санкцией нормы².

Законодательная деятельность субъектов РФ в сфере установления административной ответственности осуществляется исходя из потребностей конкретного региона в правовом регулировании общественных отношений, географических, экономических, социальных, историко-культурных и других его особенностей. Главная задача региональных законодателей заключается в выявлении потребностей нормативного правового регулирования общественных отношений с целью их упорядочения и охраны от противоправных посягательств.

Любая деятельность, в том числе законодательная (принятие, изменение, дополнение, приостановление и отмена законов и иных нормативных правовых актов), субъектов РФ имеет строгую организацию и конечную завершенность. Регулируется эта деятельность конституциями (уставами), законами субъектов РФ, регламентами представительных (законодательных) органов субъектов РФ и иными нормативными правовыми актами.

Таким образом, *под законодательной деятельностью субъектов РФ в области установления административной ответственности понимается организационно-правовая деятельность субъектов РФ по выявлению потребностей в*

¹ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учеб. – М.: Юрист, 1996. – С. – 174.

² См.: Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан СССР: Учеб. пособие. – Свердловск: Из-во Урал. ун-та, 1989. – С. 41.

*нормативном правовом регулировании отношений ответственности за административные правонарушения, подготовке, рассмотрению и принятию законов об административных правонарушениях, внесении в них изменений, приостановлении действующих законов, а также отмене законов, содержащих административную ответственность*¹.

Законодательная деятельность субъекта РФ в сфере установления административной ответственности характеризуется органическим единством трех его основных компонентов (познавательной деятельности, деятельности по созданию законопроекта и результата), составляющих относительно законченный цикл законотворчества, за которым по восходящей линии следуют в той же последовательности аналогичные циклы, образующие в своей целостности систему этого процесса. «Для того чтобы в законах адекватно отражались происходящие в обществе процессы, надо постоянно обнаруживать, изучать и умело использовать объективные закономерности, направляющие эти процессы. Именно поэтому предпосылкой создания закона является познание тех сложных условий, факторов и обстоятельств, тех развивающихся общественных отношений, правовое регулирование которых диктуется нуждами социального прогресса»².

Познание - это творческая деятельность субъекта, ориентированная на получение достоверных знаний о мире³. Познание есть специфическое осознание действительности, осуществляемое в рамках познавательной деятельности. Все формы деятельности человека - практическая, интеллектуально-творческая - так или иначе связаны с познанием, поскольку ставят познавательные задачи, способствуют формированию средств интеллектуального освоения действительности⁴. Законотворческое познание не имеет каких-либо принципиальных отличий от

¹ См.: Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях: Дис... д-ра. юрид. наук. – Иркутск, 1998. – С. 34.

² См.: Керимов Д. А. Законодательная техника. – М., 2000. – С. 9.

³ См.: Всемирная энциклопедия: Философия / Ред. - сост. А. А. Грицанов. – М.: Современный литератор, 2001. – С. 795.

⁴ См.: Ведин Ю.П. Познание и знания. - Рига.: Зинатке, 1983. – С. 37.

научного познания вообще, поэтому является его разновидностью. «Познавательная функция законоотворчества – не описание, объяснение или призыв, а изучение в целях выработки нормативно-правовых предписаний для практического поведения и деятельности людей»¹. Изучение общественных отношений с целью выработки нормативно-правовых предписаний для практического поведения и деятельности людей является одним из направлений законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности. При этом в ходе выработки таких нормативно-правовых предписаний правотворческий орган оперирует наличными теоретическими знаниями о праве, сведениями о результативности действующих норм права, о передовой правотворческой практике². Такие знания и сведения носят преимущественно дискуссионный и спорный характер. Познавательные процедуры законодательного органа сводятся не к познанию неизвестных объективных закономерностей права, а к выявлению того, что уже в науке есть и может быть полезным при разработке соответствующего закона. «Процесс творения закона представляет собой сложную познавательную задачу, суть которой в создании модели определенного поведения субъектов общественных отношений»³.

Таким образом, познание оказывается необходимым условием создания нормативных правовых актов и является составным компонентом законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности. Познавательный процесс в законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности связан с выявлением потребностей в правовом регулировании общественных отношений, требующих правовой охраны. Практическая целенаправленность законодательно-

¹ См.: Керимов Д.А. Законодательная техника. - М., 2000. – С. 10.

² См.: Юридическая техника: (Обзор материалов науч. – метод. семинара) // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 108–120.

³ Там же.

го познания предполагает исследования лишь тех общественных отношений, которые нуждаются в правовом регулировании.

В нашем случае, это те общественные отношения, которые должны охраняться от противоправного посягательства законодательством субъектов РФ об административной ответственности. Выявление отношений для законодательного познания - предмет исследовательского поиска, в результате которого из массы жизненных связей отбираются лишь нуждающиеся в правовой регламентации в силу существующих объективных обстоятельств, задач и устремлений конкретного субъекта Российской Федерации. При чем только в результате изучения того или иного отношения выяснится целесообразность или нецелесообразность правового воздействия на него.

Потребности в правовом регулировании проявляются в результате выявления причин, факторов, движущей силы законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности.

Причины или, как их еще называют, социальные факторы - это явления общественной жизни, воздействующие в той или иной форме на выявление потребностей в правовом регулировании, на разработку, принятие, изменение или отмену закона субъекта РФ об административных правонарушениях и в конечном счете на его содержание¹.

В литературе указывается на две группы социальных факторов², внешние (правообразующие) и внутренние (процессуальные). В числе основных (внешних) факторов наиболее распространенными являются: экономический, экологический, политико-правовой, ценностно-психологический, социокультурный, национальный и др.

¹ См.: Поленина С. В., Гаврилов О. А., Колдаева Н. П., Куманин Е. А., Леванский В.А. Исследование социальных факторов законодательной деятельности союзных республик // Правоведение. – 1981. – № 3. – С. 51–58; Поленина С. В. Социальные аспекты законодательной деятельности // Сов. государство и право. – 1981. – № 11. – С. 3–10.

² См.: Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. – М., 1996. – С. 76–88.

Круг внутренних (процессуальных) факторов относительно невелик. Все многообразие видов и подвидов процессуальных (обеспечивающих) факторов может быть сведено к четырем основным категориям, характеризующим любой вид управленческой деятельности, в том числе законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности. Это - организационный, информационный, научный и программирующий факторы¹.

Организационный фактор охватывает разнообразные аспекты процедуры подготовки законопроектов субъектов РФ об административной ответственности, которые могут носить как демократический, так и недемократический характер.

Информационный фактор отражает типы и интенсивность информационных потоков в процессе создания законов субъектов РФ об административных правонарушениях, эффективность учета общественного мнения, уровень гласности, качество работы справочно-информационной службы, наличие или отсутствие автоматизированных систем поиска правовой информации и подведения итогов голосования по законопроектам². В своей работе мы столкнулись с проблемой поиска правовой информации по вопросам законодательства субъектов РФ. Существующие правовые системы не полностью удовлетворяют потребности пользователей. Поэтому нам, так же как и депутатам представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов РФ, в своей работе приходилось использовать другие возможности, в том числе «Интернет», а это в свою очередь может привести к ошибкам в процессе их работы. Заслуживает поддержки создание в некоторых субъектах Российской Федерации региональных банков нор-

¹ Там же.

² См.: Законотворчество в Российской Федерации: (Науч.-практ. и учеб. пособие) / Под ред А.С. Пиголкина. – М.: Формула права, 2000. – С. 29.

мативных правовых актов и внедрение автоматизированных информационных технологий для его ведения¹.

Научный фактор раскрывает пути и формы обеспечения в процессе законодательной деятельности субъектов РФ научной обоснованности законов об административных правонарушениях. Действие его проявляется в участии научных работников в подготовке, экспертизе и доработке законов, в проведении сравнительно-правовых и иных научно-методических и прикладных разработок, в сборе и использовании научных рекомендаций. Для этих целей в нескольких субъектах РФ созданы и эффективно работают государственные институты регионального законодательства (например, в Воронежской и Нижегородской областях).

Программирующий фактор, который также может быть назван фактором планирования и прогнозирования развития законодательства субъектов РФ, отражает уровень плановой организации подготовки законопроектов, использования прогнозов развития законодательства².

Однако необходимо учитывать, что организационный, научный, программирующий и информационный факторы определяют не только законодательную деятельность, но и управленческую сущность любых общественных отношений, нуждающихся в правовой регламентации. Поэтому отнесение названных факторов к типу процессуальных (обеспечивающих), не означает, что организационные, информационные отношения, а также отношения в области науки и планирования не могут сами по себе обусловить необходимость законодательной регламентации и определить ее особенности³, а следовательно, и выступать в качестве основных социальных факторов законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности.

¹ См.: Буянкина С.В. Социальная обусловленность законодательной деятельности субъектов Российской Федерации: (По материалам Республики Мордовия): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 22.

² См.: Законотворчество в Российской Федерации. – С. 29.

³ См.: Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. – С.76–88.

Основные (правообразующие) социальные факторы, которые выявляют потребности в правовом регулировании общественных отношений, представлены следующим образом.

Экономический фактор отражает условия и требования реформы хозяйства конкретного субъекта РФ, структуру собственности, состояние находящихся в регионе промышленных объектов, транспортной инфраструктуры (метрополитена), потребности и возможности развития экономики субъектов РФ.

Экологический фактор тесно связан с экономическим фактором. Он отражает состояние охраны природных богатств и степень рационального использования природных ресурсов субъектов РФ. На выработку правотворческого решения влияют проблемы обеспечения экологической безопасности и сохранения среды обитания человека. Экологический фактор тесно связан с экономическим, только он в этом случае оказывается негативно направленным¹. Экологическая безопасность, по мнению автора, должна быть приоритетным фактором развития регионального законодательства об административных правонарушениях. Тем более что федеральным законодательством некоторые ее моменты не учитываются. В частности, КоАП РФ не решил вопрос о привлечении к ответственности за организацию свалок на территории населенных пунктов, за незаконную порубку деревьев в городах, мойку автотранспорта в неотведенных для этого местах.

Географический фактор отражает особенности географического положения отдельных регионов страны, например районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей или приморских регионов. Хотя в процессе создания закона субъекта РФ об административной ответственности географический, экономический и экологический факторы нередко переплетаются, механизм воздействия каждого из них обладает определенной спецификой, позволяющей рассматривать каждый из них в качестве основных (внешних) факторов.

К основным социальным факторам также относятся политико-правовой, социокультурный, ценностно-психологический². Их главная особенность в процессе законотворчества состоит в том, что они опосредуют влияние на законодательную деятельность и на само содержание законов об административных правонарушениях, влияют на действия различных социальных субъектов, участников создания законов об административных правонарушениях.

Политико-правовой фактор - понятие собирательное. Это совокупность политических процессов, явлений, фактов, которые оказывают воздействие на изменения правовой системы. Данный фактор выступает в форме политической практики, принципов и установок политики относительно главных сторон развития законодательства субъектов РФ в области установления административной ответственности³. Политико-правовой фактор призван играть важную роль в обеспечении единства законодательства Российской Федерации, состоящего из федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. Это предполагает, с одной стороны, четкое разграничение компетенции между Федерацией и субъектами РФ в области установления административной ответственности (ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ), а с другой — безусловное соблюдение принципа соответствия законов субъектов РФ об административных правонарушениях Кодексу РФ об административных правонарушениях.

Социокультурный и ценностно-психологический факторы отражают особенности правовой идеологии и правовой психологии субъектов законотворческого процесса. Данные факторы отражают интересы и цели законодателя, правосознание конкретных депутатов, должностных лиц, граждан, правоприменителя. Далеко не все представители законодательной власти субъектов РФ в силу своих

¹ См.: Буянкина С. В. Социальная обусловленность законодательной деятельности субъектов Российской Федерации: (По материалам Республики Мордовия): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 24.

² См.: Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. – С. 76–88.

³ См.: Гаврилов О. А. Право и политика в посттоталитарный период // Теория права: Новые идеи. – М., 1992. – Вып. 2. – С. 3.

личных и профессиональных качеств обладают должным правосознанием (совокупностью взглядов, идей, выражающих отношения к праву, закону)¹. Правосознание – это сфера общественного, группового, индивидуального сознания, отражающая правовую действительность в форме юридических знаний, оценочных отношений к праву и практике его применения, правовых установок и ценностных ориентаций, регулирующих человеческое поведение в юридически значимых ситуациях².

Кроме того, в круг основных (внешних) факторов входят национальный и межнациональный факторы. В основе построения Российской Федерации лежит и национальная принадлежность граждан, проживающих в субъектах Федерации.

В этом смысле национальный фактор является одной из объективных предпосылок формирования системы законодательства субъектов РФ об административной ответственности.

Если еще несколько лет назад можно было говорить, что межнациональные отношения развиваются под воздействием социально-экономических факторов, то в настоящее время определяющим зачастую оказывается национальный фактор³.

Обострившиеся в последние годы национальные отношения в ряде регионов страны ведут к необходимости углубления демократии, законности и народовластия в этой сфере, нуждающейся в уточнении правового статуса субъектов Российской Федерации, конкретизации их прав и обязанностей, в том числе в сфере установления административной ответственности.

Параллельно с этим на развитие законодательства субъектов РФ об административной ответственности немалое влияние оказывают и такие общественные явления, как национальная и местная бытовая специфика, обычаи и традиции

¹ См.: Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – С. 521.

² См.: Российская юридическая энциклопедия. – М.: Инфра – М., 1999. – С. 761.

³ См.: Казимирчук В. П., Медведев Н. П. Общественный и национальный консенсус - приоритетная проблема политико-правового развития // Теория права: Новые идеи. – М., 1993. - Вып. 3. – С. 75.

населения, языковые особенности и религиозные верования граждан, проживающих в отдельных субъектах РФ. Эти проявления жизнедеятельности нации также могут входить в национальный фактор законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности¹.

И так, познавательная деятельность субъектов РФ по выявлению потребностей в правовом регулировании общественных отношений в сфере установления административной ответственности требует подвергнуть тщательному всестороннему, комплексному изучению соответствующие социальные факторы, явления общественной жизни, необходимые для создания в ходе законодательной деятельности субъектов РФ законов об административных правонарушениях. Отсюда со всей очевидностью вытекает, что успех законотворчества зависит от степени их глубокого и всестороннего изучения.

Следующим компонентом, характеризующим законодательную деятельность субъектов РФ в области установления административной ответственности, является деятельность по созданию и принятию закона субъекта РФ об административных правонарушениях.

Деятельность – это акт столкновения свободной целеполагающей воли субъекта, с одной стороны, и объективных закономерностей бытия – с другой².

Деятельность характеризуется также сознательным представлением цели и способов ее достижения³. Деятельность представляет собой трудоемкое многоступенчатое развертывание и конкретизацию знаний в творчестве, в процессе создания необходимых обществу законов об административных правонарушениях. Лишь после того, как осознаны потребности и цели правового регулирования тех или иных общественных отношений, законодатель принимает решение о переходе от познания к деятельности. Наступает период создания самого закона, разделен-

¹ См.: Эбзеев Б. С., Карппетян Л. М. Российский федерализм: Равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 3–8.

² См.: Всемирная энциклопедия: Философия. – С. 290.

³ См.: Указ. соч. – С. 30.

ный, в свою очередь, на ряд стадий, регулируемых обычно законом и регламентом законодательного органа субъекта РФ, установленными процедурами.

Деятельность не является самоцелью, ее осуществляют для получения определенных, значимых результатов¹. Деятельность по созданию законов субъектов РФ об административных правонарушениях - сугубо творческий процесс, который предполагает к себе серьезное, вдумчивое и ответственное отношение, требует накопления определенных знаний, овладения искусством использования этих знаний для создания нужных обществу законов. Данные знания – это определенные правила, которые призваны давать указания законодателю относительно правильного, строгого юридического формирования законодательных актов, конструирования законов, упорядочения, систематизации законодательного материала.

Законодательная деятельность сводится главным образом к разработке, составлению текста конкретного законопроекта, формированию его нормативов, обсуждению и принятию законопроекта². Это есть третья составляющая законодательной деятельности субъектов РФ об административной ответственности, ее результат, итог. Но этот итог – лишь промежуточный, первичный результат, вслед за которым наступает действие самого закона, заключающееся в практическом регулировании соответствующих общественных отношений¹. На основании этого главным результатом законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности является эффективность действия закона, устанавливающего административную ответственность. От эффективности действия закона об административной ответственности зависит решение вопроса о целесообразности регулирования конкретных общественных отношений, степени их упорядоченности.

Законодательная деятельность субъектов РФ в области установления административной ответственности проявляется в следующих функциях.

¹ См.: Там же. – С. 33.

² См.: Законотворчество в Российской Федерации. – С. 18.

Функция (лат. *functio* – совершение, исполнение) – деятельность, роль объекта в некоторой системе, которой он принадлежит².

Определений понятия «функция» много, наиболее характерны два значения: 1) служебная роль (назначение) одного из элементов системы по отношению к другому или системе в целом; 2) зависимость в рамках данной системы, при которой изменения в одной части оказываются производными (функцией) от изменения в другой ее части (функции)³.

В юридической науке термин «функция» традиционно трактуется в первом значении, т.е. как роль (назначение), которую выполняет некоторое правовое явление по отношению к другому, как устойчиво воспроизводящееся определенное значимое отношение части к целому, целого к части, в границах определенных фрагментов правовых реалий¹. Функции всегда являются частью одного целого. Их объединяет единая конечная цель, единая информационная природа, организационное единство осуществляющего их субъекта. Каждая часть активно взаимодействует с целым, а также с другими частями. Законотворческая деятельность субъектов РФ – целостная система (комплекс взаимосвязанных, взаимообусловленных функций). Функции всегда имеют целевую направленность, являются возможностью, средством достижения определенной цели, которая достигается благодаря решению промежуточных задач. Посредством функции осуществляется целенаправленное воздействие на конкретные общественные отношения. В нашем случае это общественные отношения в сфере установления административной ответственности за административные правонарушения.

Итак, под функцией законодательной деятельности субъекта РФ в области установления административной ответственности понимается содержание законодательной деятельности субъекта РФ в области установления админи-

¹ См.: Керимов Д.А. Законодательная техника. – С. 10.

² См.: Всемирная энциклопедия: Философия. – С. 290.

³ Большая советская энциклопедия в 25 т. – М., 1973. – Т. 23. – С. 139.

стративной ответственности, роль и назначение законодательства об административных правонарушениях субъектов РФ в системе законодательства РФ об административных правонарушениях.

Известно, что посредством законотворчества устанавливаются новые нормы права, изменяются и отменяются старые. Это и есть общие или, как их еще называют, универсальные функции законотворчества². Данные функции выполняют все виды законотворчества независимо от их отраслевой специфики. Применительно к конкретным видам законотворчества указанные функции будут иметь разную предметно-содержательную наполненность. Это объясняется, в первую очередь, разными предметами законодательной регламентации применительно к различным отраслям законодательства¹.

Поэтому нам необходимо выделить специальные функции законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности. Но прежде чем их выделить, необходимо определить круг задач, которые решает региональное законодательство об административных правонарушениях. Задачами регионального законодательства в области установления административной ответственности являются: установление круга деяний, признаваемых административными правонарушениями; установление мер ответственности за совершение административного правонарушения в виде предупреждения или штрафа, определение круга лиц, которым подведомственны дела об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена региональным законодательством об административных правонарушениях.

Таким образом, выявляются следующие функции законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности:

- 1) административная деликтация;

¹ См.: Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. – С. 55.

² См.: Игнатенко В.В. Административно-деликтное законотворчество: Понятие и функции. – С. 56

- 2) административная наказуемость;
- 3) функция исключения административной ответственности за конкретные виды административных правонарушений²;
- 4) функция формирования юрисдикционных органов и определения подведомственности дел об административных правонарушениях.

Административная деликтация означает закрепление в законе субъекта РФ конкретных составов административных правонарушений, исходя из потребностей конкретного субъекта РФ в регулировании общественных отношений, путем установления административной ответственности за их нарушение или незаконное посягательство на них. Реализуя данную функцию, региональный законодатель старается выявлять вредные для общества деяния, которые требуют административно-правовых мер борьбы с ними. При этом он решает вопрос о допустимости, возможности и целесообразности их закрепления в законодательных актах в качестве правонарушений, и подлежащих административному наказанию.

Административные правонарушения – это противоправные, виновные действия (бездействия) физического и юридического лица, за которые КоАП РФ, законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1. КоАП РФ). Для того чтобы административное правонарушение считалось таковым, необходима установленная правом совокупность характеризующих его признаков, т.е. состав административного правонарушения.

Правонарушение (проступок) есть явление реальной действительности. Состав административного правонарушения – логическая конструкция, правовое понятие о нем, отражающее свойства, существенные признаки реальных явлений, определенных антиобщественных действий¹. Законодатель не создает признаков административных правонарушений, а лишь отбирает существенные, отличитель-

¹ Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. – С. 56.

² Там же. – С. 59–63.

ные черты и конструирует составы. Состав административного правонарушения понятие правовое. Логическая конструкция закрепляется в праве и становится обязательной². Состав административного правонарушения представляет собой совокупность элементов, характеризующих общественную опасность проступка, к ним относятся: содержание проступка (объективная сторона), психоэмоциональный статус участников (субъективная сторона и субъект состава), а также объект противоправного посягательства³. Реальное деяние только тогда считается проступком, когда оно содержит все, названные нормой, признаки состава; отсутствие хотя бы одного из них означает отсутствие состава в целом⁴.

Под объектом административного проступка понимается охраняемое административно-правовой нормой общественное отношение.

Объективная сторона – это совокупность внешних признаков, посредством которых описывается противоправное деяние.

Субъектом административного правонарушения считается тот, кто его совершил, т.е. лицо, в деянии которого имеется описанный в законе проступок⁵.

Субъективная сторона – это психическое отношение лица к совершенному им же противоправному деянию. Ее ядром является вина, которая существует в двух формах: умысла и неосторожности.

Наиболее общие признаки составов административных правонарушений закреплены в КоАП РФ. Так, в ст. 2.2. КоАП РФ установлены формы вины, в ст. 2.3. возраст, по достижению которого наступает административная ответственность, а в примечании к ст. 2.4. дается понятие должностного лица.

Основные же признаки составов административных правонарушений закрепляются в статьях особенной части КоАП РФ и в законах субъектов РФ.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан СССР. – С. 40.

² Там же.

³ См.: Агапов А.Б. Административная ответственность: Учеб. – М.: Статут, 2000. – С. 33.

⁴ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учеб. – М.: Норма-Инфра, 2000. – С. 488.

⁵ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. – С. 493.

Что касается регионального законодательства об административных правонарушениях, то им закрепляются составы административных правонарушений по вопросам, не имеющим федерального значения и по вопросам совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Предметы ведения Российской Федерации определены ст. 71 Конституции РФ, а вопросы совместного ведения Федерации и субъектов Федерации - ст. 72 Конституции РФ. Кроме того, КоАП РФ в особенной части содержит тот перечень составов административных правонарушений, по которым регионы не вправе принимать свои, отличные от КоАП РФ нормы, устанавливающие административную ответственность. Нельзя считать положительным практику конкретизации региональными законами об административных правонарушениях КоАП РФ (например, Закон Вологодской области от 6 декабря 2001 г. № 734-ОЗ «О мерах административной ответственности за появление в общественных местах в состоянии наркотического или токсического опьянения»). Напротив, регионы в соответствии со своей компетенцией должны закреплять составы административных правонарушений, которых нет в КоАП РФ. Анализируя региональное законодательство, можно отметить, что в некоторых случаях не принимаются конкретные нормы, устанавливающие административную ответственность, а делается ссылка на то, что за нарушения норм законодательства субъекта РФ административная ответственность наступает в соответствии с федеральным законодательством. Думается, что это не совсем верно. Нужна строгая ссылка на нормативный правовой акт, устанавливающий ответственность за нарушение норм субъекта РФ.

Функция административной наказуемости непосредственно связана с административной деликцией. Последней устанавливаются конкретные составы административных правонарушений, а рассматриваемой функцией устанавливаются меры ответственности за эти правонарушения. Определение запретительных действий невозможно без обеспечения в случае их совершения санкциями. По-

средством санкций реализуется административная ответственность, закрепляемая законами субъектов РФ, оценивается административное правонарушение, с точки зрения наказуемости за его совершение. Санкция – это всегда количественная сторона установленной административной ответственности.

Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ст. 3.1. КоАП РФ).

Виды административных наказаний закреплены ст. 3.2. КоАП РФ.

Только предупреждение и административный штраф могут устанавливаться наряду с федеральным законодательством, законами субъектов РФ об административных правонарушениях, остальные – только КоАП РФ. Правила назначения административных наказаний тоже определяются КоАП РФ. Единственное, что может быть закреплено в этом случае региональным законодательством об административных правонарушениях, это дополнительные обстоятельства, смягчающие административную ответственность, которые в свою очередь влияют на размер административного наказания.

Региональный законодатель устанавливает только типовые размеры отдельных видов административных наказаний (предупреждение, штраф) за административные правонарушения, за которые административная ответственность предусматривается в законах субъектов РФ. Так, размер административного штрафа не может быть менее одной десятой минимального размера оплаты труда. Размер административного штрафа, налагаемого на граждан и исчисляемого исходя из минимального размера оплаты труда, не может превышать двадцати пяти

минимальных размеров оплаты труда, на должностных лиц - пятидесяти минимальных размеров оплаты труда, на юридических лиц - одной тысячи минимальных размеров оплаты труда (ст. 3.5. КоАП РФ).

Функция исключения административной ответственности за конкретные виды административных правонарушений реализуется путем установления административно-правовых норм в законах субъектов РФ об административной ответственности отменяющих противоправность закрепленных в них деяний. Результатом данной функции является исключение деяний из круга запрещенных законом субъекта РФ и отмена его административной наказуемости. Исключение административной ответственности за конкретные правонарушения имеет место тогда, когда отпадают экономические, социальные, психологические и правовые основания их административной деликтации (например, Закон Калининградской области от 5 мая 1998 г. № 61 «О признании утратившим силу Закона Калининградской области «Об ответственности за вред, причиненный лесному фонду»). При чем ранее порицаемое деяние может быть переведено в разряд правомерных либо оцениваться в качестве дисциплинарного проступка или гражданско-правового деликта¹. В связи с тем что в силу вступил КоАП РФ, региональное законодательство об административных правонарушениях должно было быть приведено в соответствие с ним до 1 июля 2002 г.

Последняя функция законотворческой деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности сводится к формированию субъектами РФ юрисдикционных органов, имеющих в своей компетенции обязанности по составлению протоколов об административных правонарушениях, рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, закрепленных в законах субъектов РФ (ч. 4 ст. 1.3; ст. 22.1. – 22.3; ч. 6. ст. 28.3. КоАП РФ). В юридической литературе данные органы называют – органами

¹ Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях: Дис. ... д-ра. юрид. наук. – Екатеринбург, 1999. – С. 63.

(субъектами) административной юрисдикции. По мнению А.Ю. Якимова, субъект административной юрисдикции – это предусмотренный нормами административно-деликтного права субъект (орган, представитель власти), уполномоченный рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях¹.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

- мировыми судьями;
- комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов РФ;
- административными комиссиями и иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ (ч. 2. ст. 22.1. КоАП РФ).

КоАП РФ определена строгая компетенция по рассмотрению дел об административных правонарушениях федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями и территориальными органами в соответствии с КоАП РФ, а также другими государственными органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ. Это означает, что субъектам РФ нельзя наделять федеральные исполнительные органы, другие государственные органы, находящиеся на территории региона, полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов РФ. Но на основании, например, ст. 14 Устава Воронежской области от 2 июля 2001 г. органы государственной власти Воронежской области вправе передать часть своих полномочий, не являющихся их исключительной

¹ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М.: Проспект, 1999. – С. 13.

компетенцией, федеральным органам государственной власти¹. Хотелось бы знать, при каких условиях это может быть осуществлено?

Функции законодательной деятельности субъектов РФ об административной ответственности наиболее полно осуществляются на основе ее принципов.

Принципы законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности – это те исходные начала, которые лежат в основе законодательной деятельности. Принцип (от лат. *prīncipiūm* - начало, основа). Принцип имеет несколько значений:

- 1) основное исходное положение какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения, политической организации;
- 2) внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действительности, нормы поведения и деятельности;
- 3) основа устройства или действия какого-либо прибора, машины и т. п.

Автору импонирует следующее определение принципов: принципы – это обобщенные нормы права, концентрированно выраженные в законах качественные свойства, основные теоретические положения². Законодательная деятельность субъектов РФ в области установления административной ответственности строится на основе конституционных, общих и специальных видах принципов.

К конституционным принципам относятся: принцип законности; принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их правовой защиты; принцип демократизма; принцип справедливости, принцип соразмерности, принцип разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации; принцип равенства перед законом.

Общие принципы – это принцип объективности, принцип эффективности, принцип профессионализма и компетентности депутатов представительных (за-

¹ Коммуна. – 2001. – 5 июля.

² См.: Мироненко М.Б. Принципы юридической ответственности / Под ред. Р. Л. Хачатурова. – Тольятти: Волж. Ун. им. В. Н. Татищева, 2001. – С. 27.

конодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Специальные принципы включают в себя: принцип дифференцированного подхода, принцип преемственности; принцип планирования; принцип обязательного учета научных подходов к установлению административной ответственности в субъектах Российской Федерации.

Принцип законности означает, что все действия законодательных органов субъектов РФ по подготовке и принятию нормативных правовых актов, а также сами эти акты должны основываться на Конституции РФ и быть приняты в соответствии и на основании КоАП РФ. Кроме того, этот принцип означает, что закон субъекта РФ не должен противоречить и региональному законодательству, в частности его главному закону.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их правовой защиты исходит из того, что права и свободы человека и гражданина являются наивысшей ценностью. Отсюда законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях прежде всего должно защищать именно права и законные интересы человека и гражданина. В условиях произвола со стороны представителей различных уровней власти, нестабильных экономических отношений, несогласованности законодательства важно определить гарантии развития человека и гражданина, а также общества в целом. В частности, одной из таких гарантий является установление административной ответственности представительными (законодательными) органами субъектов РФ.

Принцип разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области установления административной ответственности. Законодательная деятельность субъекта РФ в области установления административной ответственности осуществляется на основании разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Так как, согласно ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодатель-

ство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регионы обладают правом осуществлять собственное правовое регулирование в области установления административной ответственности.

При принятии соответствующих федеральных законов и иных нормативных актов Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ приводятся в соответствие с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Более подробно о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области установления административной ответственности будет рассказано ниже.

В сочетании с принципом разграничения полномочий РФ и ее субъектов в указанной сфере, рассматривается принцип дифференцированного подхода к установлению административной ответственности в субъектах РФ.

Проблема состоит в том, что наказания за тождественные административные правонарушения, установленные субъектами РФ, различны по степени суровости. Кроме того, за одни и те же административные правонарушения в различных регионах страны привлекаются различные субъекты¹. Указанные явления противоречат принципу приоритета прав и свобод человека и гражданина, а также идут в разрез с требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ об ограничении прав граждан федеральным законом.

Ситуация осложняется отсутствием модельного Федерального закона «Об административных правонарушениях в субъектах РФ», правовой статистики по рассматриваемой сфере регионального законотворчества, а также обобщения судебной и юрисдикционной практики по делам об административных правонарушениях, установленных в субъектах РФ.

¹ См.: Захарова О.С. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области установления административной ответственности // Юрид. записки / Под ред. Ю. Н. Старилова. - Вып. 18: Современный этап развития российского государства: на пути к сильному или «правовому» государству? – Воронеж: Изд. ВГУ, 2005. - С. 146

Принцип равенства перед законом выражается в том, что все граждане, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, а также иных обстоятельств, подлежат привлечению к административной ответственности в случае совершения административных правонарушений, ответственность за которые установлена законодательством субъектов РФ. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств (ст. 1.4. КоАП РФ).

Принцип демократизма. Данный принцип воплощается в зависимости от степени проявления демократических начал в действующей системе правотворческих органов, т.е. от того, какую роль играют граждане, общественные объединения в их формировании, подготовке и принятии этими органами законов об административных правонарушениях¹, например инициирование принятия конкретного законопроекта группой граждан.

Принцип объективности означает, что именно объективные причины вызывают необходимость принятия закона субъекта РФ об административной ответственности. Субъективные обстоятельства, а именно усмотрение конкретных органов или должностных лиц при создании законодательного акта должны полностью отсутствовать. При осуществлении законодательного процесса должны быть использованы все имеющиеся возможности для выявления всех обстоятельств, которые необходимо учесть при создании законодательного акта об административной ответственности. Если же в процессе принятия не были учтены все обстоятельства, то итогом этого будет принятие некачественного закона.

Принцип эффективности обозначает, что законодательная деятельность субъектов РФ в области установления административной ответственности должна

¹ См.: Костенников М. В., Куракин А. В. К вопросу о кодификации норм административного права России // Государство и право. – 2002. – № 4. – С. 19–29.

исходить из степени эффективности действия норм, содержащих административную ответственность. Не секрет, что, принимая закон об административных правонарушениях, региональный законодатель не всегда прогнозирует результат его принятия. Принятие «мертвого» закона негативным образом сказывается на развитии общественных отношений, провоцирует нигилизм и ухудшение правовой культуры среди населения.

Принцип профессионализма и компетентности депутатов представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов РФ тесно связан с принципом эффективности. Законодательные органы несут огромную ответственность за качество своей работы. Ведь в конечном итоге от непрофессионализма и некомпетентности страдают в первую очередь люди. Все это в равной степени относится и к законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности. Профессионализм означает глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области¹. Компетентность прежде всего связана с правом принимать законы об административных правонарушениях в той и или иной области жизнедеятельности. В любом случае депутаты представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов РФ должны обладать определенными знаниями в области юриспруденции, постоянно повышать свой профессиональный уровень, правовую культуру.

Принцип преемственности означает, что при создании регионального законодательства об административных правонарушениях необходимо использовать опыт законодательной деятельности прошлых лет. При сравнении нормативных правовых актов, устанавливающих административную ответственность, оказывается, что в новейшее законодательство не вошли многие эффективно действующие долгое время нормы. В процессе законодательной деятельности субъектов

¹ См.: Стариков Ю. Н. Административное право: В 2 ч. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. – Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. – С. 360.

РФ в области установления административной ответственности, данные сравнительные действия дают возможность более комплексно исследовать проблемы административной ответственности, улучшить не только содержание законов об административных правонарушениях, но и их структуру, изменить терминологию.

Принцип планирования непосредственно связан с принципом объективности. Всякая законотворческая деятельность, в том числе и по принятию законов об административных правонарушениях, должна осуществляться планоно. Данный принцип предполагает утверждение плана законодательной деятельности представительного органа субъекта РФ, который должен включать: формулирование названия проекта закона субъекта РФ об административной ответственности, субъекта законодательной инициативы (разработчика проекта), ответственного органа (как правило, это комиссия законодательного органа), а также срок внесения и рассмотрения законопроекта. Надо отметить, что далеко не все, что было запланировано в законодательной деятельности субъекта РФ за конкретный период принимается. Некоторые законы об административной ответственности могут приниматься и вне плана, например в связи с изменением, дополнением или отменой КоАП РФ.

Принцип обязательного учета научных подходов к установлению административной ответственности в субъектах Российской Федерации призван обеспечить законодательную деятельность субъектов РФ в области установления административной ответственности достижениями науки и техники, другой необходимой информацией. С учетом этого, возникает необходимость создания специальных научных учреждений для выработки общетеоретических положений административной ответственности и практических рекомендаций в процессе создания законов об административных правонарушениях в субъектах РФ.

1.2. Структура законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях

Региональное законодательство, как обязательный регулятор общественных отношений, имеет определенную систему, которая представляет собой совокупность официальных документов, содержащих нормы права. Система регионального законодательства подчиняется строгой иерархии нормативных правовых актов принимаемых в субъектах Российской Федерации, согласованности ее структурных элементов. Структура системы региональных нормативных актов конкретизирована в конституциях и уставах субъектов РФ. Здесь определены виды региональных нормативных актов, их иерархия. В ряде случаев закреплена и структура регионального законодательства. Так, систему нормативных правовых актов Воронежской области составляют: Устав (Основной закон) области¹, областные законы, иные нормативные правовые акты органов государственной власти области.

Более детально о системе и видах правовых нормативных актов конкретного региона определяют законы субъектов РФ о нормативных правовых актах (например, Закон Воронежской области «О правовых нормативных актах Воронежской области»²). Разновидность региональных нормативных правовых актов зависит, например, от статуса субъектов Федерации: Конституции республик РФ, Уставы (Основные Законы) субъектов РФ в зависимости от того, какими органами власти (представительными (законодательными) или исполнительными) приняты нормативные правовые акты, бывают: законами, кодексами, регламентами, постановлениями, указами, распоряжениями, приказами и т.д. И, наконец, в зависимости от отраслевой обособленности и предмета регулирования существует деление регионального законодательства, регулирующего имущественные отношения, соб-

¹ Коммуна. – 2001. – 5 июля.

² Там же. – 1995. – 5 марта.

ственность, охрану окружающей природной среды, природопользование, а также имеется законодательство об административных правонарушениях.

По Федеральному закону от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» представительные органы принимают законы и постановления. При этом, согласно п. п. б. п. 1 ст. 5, законодательный орган субъекта РФ осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Современное региональное законодательство об административных правонарушениях, имеет следующие формы законодательных актов: законы субъектов Российской Федерации (например, Закон Алтайского края от 3 июля 2002 г. «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»¹, Закон Белгородской области от 27 июня 2002 г. «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области»², областной Закон Новгородской области от 12 июня 2002 г. «Об административных правонарушениях»³, Закон г. Москвы от 12 июля 2002 г. «Об административной ответственности за нарушения покоя граждан и тишины в ночное время в г. Москве»⁴, Закон Кировской области от 26 июля 2002 г. «Об административной ответственности в Кировской области»⁵) и кодексы (например, Кодекс Волгоградской области от 17 февраля 2002 г. «Об административной ответственности»⁶).

На наш взгляд, между законом и кодексом субъекта РФ, которые устанавливают административную ответственность, нет принципиальной разницы по струк-

¹ Алтайская правда. – 2002. – 26 июля.

² Белгородские известия. – 2002. – 23 июля.

³ Новгородские ведомости. – 2002. – 19 июля.

⁴ Тверская, 13. – 2002. – 6 августа.

⁵ Вятский край. – 2002. – 31 июля.

⁶ Волгоградская правда. – 2002. – 23 июля.

туре, хотя есть и некоторые отличия. На федеральном уровне наоборот: закон и кодекс имеют разное значение, структуру и, самое главное, регулируют разную по содержанию группу общественных отношений.

Кодекс РФ – это законодательный акт Российской Федерации сводного характера, как правило, охватывающий большую массу нормативного материала соответствующей отрасли права (нормы административной ответственности в административном праве) и который на основе единых принципов достаточно полно, детально и непосредственно регламентирует определенную сферу однородных общественных отношений.

Закон РФ – это основной правовой нормативный акт РФ, издаваемый органами высшей представительной (законодательной) власти для регулирования каких-либо важных общественных отношений.

Кодекс – это не обычный правовой акт, это закон, объединяющий систему норм определенной отрасли права. Статьи кодекса располагаются в строгой логичной последовательности, отражают внутреннюю структуру отрасли права. Каждая статья имеет относительно самостоятельное значение и вместе с тем является составным элементом кодекса. При создании кодекса закрепляются общие принципы соответствующей отрасли права и исключаются повторения и противоречия между его статьями. В большинстве своем кодексы состоят из двух основных частей: общей и особенной (Уголовный кодекс РФ¹). «В общей части выделяют те правила, которые распространяются на правовые институты, находящиеся в особенной части, а в особенной части находятся институты и статьи, регулирующие определенные общественные отношения. Данное деление вызвано целесообразностью структурного построения кодекса и позволяет избежать повторения общих положений при изложении правовых институтов и статей»².

¹ Уголовный кодекс РФ. – М.: Юрист, 2001.

² См.: Керимов Д. А. Законодательная техника. – С. 45.

В Кодексе субъекта РФ об административных правонарушениях не могут быть установлены общие положения и принципы законодательства об административных правонарушениях, порядок производства по делам об административных правонарушениях, потому что это уже сделано в КоАП РФ. Таким образом, представляется не совсем верным предложение С. Б. Аникина, который предлагает передать достаточно обширные полномочия субъектам РФ, в пределах которых они смогут регулировать процесс производства по делу об административных правонарушениях¹, так как в данном случае значение Кодекса РФ об административных правонарушениях для субъекта РФ теряется.

Представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта РФ, устанавливая административную ответственность законом или кодексом, ничем не рискует, так как их структура не будет иметь, сколько-нибудь серьезных отличий. Но закон все-таки основная категория законодательной системы субъекта РФ, и для установления административной ответственности субъекту РФ лучше пользоваться законом, нежели кодексом.

Закон субъекта РФ – правовой нормативный акт, принимаемый представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, Конституцией (Уставом) субъекта РФ, регулирующий государственные, экономические, социальные вопросы на территории субъекта РФ (например, Закон Воронежской области о правовых нормативных актах Воронежской области)².

Осуществляя задачи регионального законодательства об административных правонарушениях, его структура должна соответствовать следующим характеристикам:

- 1) быть адекватным происходящим в регионе процессам;

¹ См.: Аникин С. Б. О пределах процессуального регулирования административной ответственности на региональном уровне // Разграничение полномочий по предмету ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. – С. 63–66.

² Коммуна. – 1995. – 5 марта.

- 2) быть достаточным, но не избыточным по объему;
- 3) быть внутренне согласованным и упорядоченным.

Закон субъекта РФ, устанавливающий административную ответственность, есть внешняя форма такого законодательства.

Как и любой нормативный правовой акт, закон субъекта РФ об административных правонарушениях имеет свою структуру.

А. Д. Керимов выделяет в структуре закона следующие основные элементы:

- 1) наименование органа, принявшего закон;
- 2) название закона;
- 3) преамбула закона;
- 4) нормативно-правовое содержание закона;
- 5) последствия несоблюдения закона;
- 6) отмена законом других нормативно-правовых предписаний;
- 7) опубликование закона и вступление его в силу;
- 8) подпись соответствующего должностного лица¹.

Соглашаясь в целом с таким видением структуры закона, следует, по мнению Игнатенко В. В.¹, отметить небесспорность отдельных его положений. Так, на его взгляд, «последствия несоблюдения закона» и «отмена законом других нормативно-правовых предписаний» должны относиться к такому структурному элементу закона как его «нормативно-правовое содержание». Что касается опубликования закона и вступления его в силу, то они должны относиться к официальным внешним реквизитам закона.

А. С. Пиголкин в качестве структурных элементов закона (нормативного акта) называет: 1) внешние формальные реквизиты; 2) преамбулу; 3) рубрикации; 4) статью (пункт); 5) нумерацию статей и других подразделений закона

¹ См.: Общая теория государства и права: Академический курс: в 2 т. – М., 1998. – Т. 2. – С. 178—182.

(нормативного акта)². Сходную позицию занимает Л. М. Бойко, которая в структуре закона выделяет: 1) формальные атрибуты; 2) введение (преамбулу); 3) рубрикацию; 4) статью (пункт); 5) ссылки (отсылки). По-видимому, в приведенных суждениях о структуре закона из поля зрения авторов выпали структурные элементы закона, представляющие объединения статей (части, разделы, главы, параграфы, подпункты и др.). Что касается ссылок (отсылок) в законе, то они, на наш взгляд, относятся не к структурным элементам закона, а к способам изложения правовых предписаний³. Ю.А. Тихомиров в свою очередь определяет следующую структуру закона: 1) название – заголовок; 2) преамбула, где устанавливаются цели и задачи закона; 3) рубрикация (главы, разделы, параграфы); 4) заключительные положения. Кроме того, Ю. А. Тихомиров определяет реквизиты закона: наименование вида акта и органа принявшего его, указание места и даты принятия, подпись должностного лица⁴.

Делая вывод из вышеперечисленного, мы определяем внешнюю и внутреннюю структуру закона субъекта РФ об административной ответственности. Во внешнюю структуру закона входят «официальные реквизиты закона», а во внутреннюю - «официальный текст закона». Проведя анализ законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях, мы пришли к выводу, что внешнюю структуру закона субъекта РФ об административных правонарушениях составляют следующие официальные реквизиты:

- 1) индивидуальное наименование закона;
- 2) наименование законодательного органа, принявшего закон;
- 3) дата принятия закона законодательным органом;

¹ См.: Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. – С. 196.

² Пиголкин А.С. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. - М., 1998. – С. 93–106.

³ См.: Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. – С. 196.

⁴ Тихомиров Ю.А. Как готовить Законы. – М., 1993. – С.37.

- 4) наименование органа, одобрявшего закон;
- 5) дата одобрения закона;
- 6) наименование должности, фамилия и инициалы должностного лица, подписавшего закон, его удостоверительная подпись;
- 7) место и дата подписания закона соответствующим должностным лицом;
- 8) регистрационный номер закона;
- 9) дата и официальный источник опубликования закона;
- 10) дата вступления в силу закона.

Внутреннюю структуру закона субъекта РФ об административных правонарушениях составляют:

- 1) вступительная часть закона (преамбула);
- 2) основная нормативно-правовая (содержательная) часть закона;
 - а) часть закона;
 - б) раздел закона;
 - в) глава закона;
 - г) статья закона;
 - д) часть (пункт) статьи закона;
 - е) подпункт статьи закона;
- 3) заключительные и переходные положения.

Структура закона субъекта РФ об административных правонарушениях зависит от степени разработки регионального законодательства о нормативных правовых актах, принимаемых в субъектах РФ, в частности, от степени разработки законодательства об административной ответственности, а также профессиональных качеств законодателей.

Анализ законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях показывает, что некоторые регионы не совсем правильно определяют индивидуальное наименование закона. Неточность, многословие заголовка, недостаточность отражения в нем предмета акта способны привести к неясностям и

ошибкам на практике. Тщательное редактирование заголовков, устранение лишних слов, неудачных терминов и выражений – необходимое условие высокого качества законопроектов и будущих законов¹. Заголовок обозначает предмет регулирования акта, он во многом определяет сферу его действия. Наименование закона об административных правонарушениях должно отражать предмет правового регулирования, быть лаконичным, не громоздким, и конечно, содержать правильность употребляемых в наименовании закона терминов. Иногда заголовок оказывает неоценимую услугу и для правильного толкования отдельных неясных положений, так как обычно довольно четко обозначает сферу действия соответствующего акта. Заголовок в принципе не носит и не должен носить нормативного характера, однако он имеет определенное ориентирующее значение для отыскания, учета и систематизации юридических актов².

Обращаясь к Кодексу РФ об административных правонарушениях, необходимо отметить, что «законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях» (ст. 1.1. КоАП РФ). Кроме того, в п. 1. ст. 2.1. Кодекса закреплено, что «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность». Как нам кажется, законодатель, закрепляя данное положение, определил, что ключевой фразой в заголовке закона субъекта РФ, устанавливающего административную ответственность, должна быть фраза «административные правонарушения». Хотя термин «административная ответственность» гораздо шире термина «административное правонарушение» (административная ответственность – это реализация админи-

¹ Пиголкин А.С. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. – С. 95.

² Там же.

стративно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных взысканий к гражданам и юридическим лицам, совершившим административные правонарушения¹), суть от этого в заголовке закона субъекта РФ не меняется. Так как все основные признаки административной ответственности закреплены в федеральном законодательстве (глава 2 Кодекса РФ об административных правонарушениях названа «Административное правонарушение и административная ответственность» и здесь же закрепляются: понятие административного правонарушения; формы вины; возраст, по достижении которого наступает административная ответственность; административная ответственность различных категорий физических и юридических лиц и т.д.), то региональное законодательство может содержать только составы административных правонарушений и санкции за их совершение, а порядок их наложения также определяется КоАП РФ. Поэтому все-таки более точной при принятии закона и соответствующей федеральному законодательству была бы формулировка закона субъекта РФ именно об административных правонарушениях. Анализ регионального законодательства об административных правонарушениях, принятого в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях, показывает, что примерно половина законов в названии имеет слова «об административных правонарушениях» (например, Самарская, Новгородская, Курская, Кемеровская, Ярославская, Белгородская области, Краснодарский край). Остальные же регионы в названии законов пользуются термином «административная ответственность», хотя стоит отметить, что в основном они вносили изменения в уже имеющиеся законы субъектов, действовавшие до вступления в силу нового Кодекса (например, Закон Хабаровского края от 27 февраля 2002 г. № 14 «О внесении изменений и дополнений в Закон Хабаровского края «Об административной ответственности за нарушения нормативов и жилищных стандартов по использованию, сохранности и

¹ См. : Административное право: Учеб. / Под ред. Козлова Ю. М., Попова Л.Л. – М.: Юрист, 1999. – С. 335.

эксплуатации жилищного фонда в Хабаровском крае»; Закон Саратовской области от 26 апреля 2002 г. № 29 - ЗСО «Об административной ответственности в отраслях жилищно – коммунального хозяйства городов, поселков и сел Саратовской области»; Закон Омской области от 25 марта 2002 г. № 365-ОЗ «О внесении изменений в Закон «Об административной ответственности за нарушение общественного порядка на территории Омской области»; Закон Омской области от 25 марта 2002 г. № 363-ОЗ «О внесении изменений в Закон «Об административной ответственности в области строительства, благоустройства, использования и содержания жилищного фонда на территории Омской области».)

В названии законов субъектов РФ об административных правонарушениях законодатели пользуются следующими формулировками названий:

1) в заголовках раскрывается тематическая направленность (например, Закон Санкт – Петербурга от 26 июля 2002 г. № 367-ЗС «Об административной ответственности за нарушение правил пользования наземным пассажирским транспортом общего пользования в Санкт-Петербурге и правил пользования петербургским метрополитеном»);

2) в заголовке отсутствует тематика закона (Кодекс Волгоградской области от 17 февраля 2002 г. № 727-ОД «Об административной ответственности»¹; областной Закон Новгородской области от 12 июля 2002 г. № 53–ОЗ.) «Об административных правонарушениях»;

3) в заголовке указывается территория действия закона (Закон Алтайского края от 3 июля 2002 г. «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»²).

Безусловно, в названии закона должна быть указана комплексная или тематическая направленность, первое предпочтительнее, так как дает возможность, не изменяя название закона, вносить в него изменения и дополнять.

¹ Волгоградская правда. – 2002. – 23 июля. .

² Алтайская правда. – 2002. – 26 июля.

Определяя тематику закона об административных правонарушениях, региональный законодатель должен избегать в его названии пространные формулировки и пользоваться по возможности краткими фразами. Это позволит легко запомнить название и найти закон, пользуясь информационной правовой системой. Излишне, с нашей точки зрения, указывать в названии территорию действия закона об административных правонарушениях, так как известно, что он будет действовать только на территории региона.

С 1 июля 2002 г., когда вступил в силу Кодекс РФ об административных правонарушениях, административная ответственность в субъекте РФ устанавливается исключительно законодательными актами, законами. Принимают их представительные (законодательные) органы государственной власти регионов. Иногда в ходе законодательного процесса, после процедуры принятия законов субъектов РФ об административных правонарушениях необходимо их одобрение. Это бывает, когда представительный (законодательный) орган субъекта РФ состоит из двух палат. Одна из них принимает законы, другая одобряет. Двухпалатные органы представительной (законодательной) власти субъектов РФ существуют в Башкортостане (Палата представителей и Законодательная палата), Карелии (Палата Республики и Палата Представителей); Кабардино-Балкарии (Совет Республики и Совет Представителей), Саха (Якутия) (Палата Республики и Палата Представителей)¹. Отсюда закон субъекта РФ об административных правонарушениях может иметь следующие даты: дату принятия закона и дату его одобрения.

Согласно ст. 8 Федерального закона от 6 октября 1999 г., принятый закон направляется высшему должностному лицу региона (главе исполнительной власти) для его обнародования. Обнародуется закон путем его подписания или издания специального акта в срок не позднее 14 дней с момента его поступления. При этом в законе должно быть четко проставлено: наименование должности, фамилия и инициалы должностного лица, подписавшего закон, его удостоверительная под-

пись. Анализ регионального законодательства показывает, что законы подписывают главы администраций (губернаторы) субъектов РФ. В любом случае в законе субъекта РФ об административных правонарушениях должна ставиться дата подписания, а также не возбраняется указывать и место подписания.

В большинстве случаев законы об административных правонарушениях имеют регистрационный номер. Это необходимое условие регистрации такого акта в органах министерства юстиции субъекта РФ. Законами с номерами удобнее пользоваться, отыскивать их в официальных изданиях и сборниках законодательства. Подписанный закон об административных правонарушениях должен быть опубликован. Неопубликованные законы, затрагивающие права и свободы, а также обязанности человека и гражданина, не применяются (ст. 1 Закона Воронежской области «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов государственной власти Воронежской области»²). Публикуются законы в официальных печатных изданиях субъектов РФ. Кроме того, законы считаются опубликованными, если они доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению, радио, разосланы государственным органам и органам местного самоуправления, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

Как правило, закон субъекта РФ об административных правонарушениях вступает в силу с момента его официального опубликования. Реже – по истечении какого-то продолжительного времени, чаще всего через несколько дней с момента официального опубликования.

Официальный текст закона субъекта РФ об административных правонарушениях начинается в большинстве случаев с преамбулы. Введение (преамбула) — самостоятельная органическая часть акта, служащая важным дополнением к его

¹ Конституционное право Российской Федерации: Учеб. сост. М.В. Баглай. – М., 1999. – С. 709.

² Коммуна. – 1994. – 3 декабря.

основной, нормативной части¹. Она не разделена на отдельные статьи и, определяя цели и задачи издания акта, характеризует социально-политическую обстановку, которая побудила его издать, объединяет все предписания акта единой идеей, общей политической и правовой основой, целевой направленностью².

Проведя анализ регионального законодательства об административных правонарушениях, необходимо отметить, что преамбулы имеют почти все законы об административной ответственности. В основном в них указывается общая концепция закона, для чего принимается данный закон. Содержание же преамбул имеет некоторую схожесть и однотипность фраз. Как правило, преамбула начинается словами, «что закон субъекта РФ устанавливает административную ответственность граждан, должностных и юридических лиц за совершение административных правонарушений, совершенных на территории региона в какой-либо сфере (например, за нарушения покоя граждан и тишины в ночное время на защищаемых территориях и в помещениях в г. Москве), или за совершение правонарушений на территории региона, не предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, или за совершение правонарушений, ответственность за которые установлена этим же законом». Кроме того, некоторые преамбулы содержат указания, что рассматриваемые законы об административных правонарушениях закрепляют нормы о подведомственности дел об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена данным законом: определяют порядок создания органов, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях, кроме того, закрепляют перечень должностных лиц, в компетенцию которых входит составление протоколов об административных правонарушениях (Закон Алтайского

¹ Пиголкин А.С. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. – С. 106.

² Там же.

края от 3 июля 2002 г. «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»¹).

Некоторые преамбулы законов субъектов РФ об административных правонарушениях обосновано на наш взгляд содержат цели и задачи принятия законов (например, Закон Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области»²). Но, как правило, цели (Закон Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС «Об охране общественной нравственности») и задачи (Закон Белгородской области от 27 июня 2002 г. «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области») принятия законов об административных правонарушениях указываются в отдельной статье, в нормативно-содержательной части закона. Отсюда преамбула может иметь и нормативное значение, т.е. может воздействовать на поведение субъектов права через закрепленные для выполнения указанных целей и задач нормы закона. Преамбулы определяют, что регулируют законы об административных правонарушениях, хотя в некоторых случаях преамбула заменяется статьей с названием «предмет регулирования закона» в основной, нормативно - содержательной части закона (Закон Вологодской области от 30 июня 2002 г. № 804- ОЗ «Об административных комиссиях муниципальных образований Вологодской области», Закон Калужской области от 4 июля 2002 г. № 132- ОЗ «О создании административных комиссий»).

Основная нормативно-правовая часть закона субъекта РФ об административных правонарушениях рубрикуется, т.е. делится на части. Следует отметить, что для российского законодательства деление закона на части является очень важным моментом. От этого зависит, как закон будет восприниматься читателем, и как он будет применяться на практике правоприменителем. Как правило, региональный законодатель для рубрикации использует разделы, главы и статьи.

¹ Алтайская правда. – 2002. – 26 июля.

² Вятский край. – 2002. – 31 июля.

Существуют следующие виды рубрикации законов об административных правонарушениях:

1) трехуровневая рубрикация, т.е. раздел, глава и статья (Закон Краснодарского края от 26 июня 2002 г. № 497-КЗ «Об административных правонарушениях» содержит 3 раздела, 11 глав и 28 статей; кстати, второй раздел данного закона называется почему то «особенная часть»);

2) двухуровневая рубрикация. Это могут быть глава и статья (Закон от 15 июля 2002 г. «Об административных правонарушениях в Кемеровской области»¹);

3) рубрикация в один уровень. Как правило, законы об административных правонарушениях состоящие только из статей (Закон Ярославской области от 3 июля 2002 г. № 57-З «Об административных правонарушениях, связанных с осуществлением местного самоуправления в Ярославской области», Областной Закон Новгородской области от 12 июля 2002 г. № 53-ОЗ «Об административных правонарушениях»²);

4) смешанный тип рубрикации. Закон содержит разделы, главы, статьи, но их расположение в тексте закона нелогично, например Закон Курганской области «О внесении изменений в Закон Курганской области Об административных правонарушениях на территории Курганской области»¹ содержит следующие расположения структурных элементов нормативной части закона. Закон состоит из двух статей, в которые входят последовательно раздел и следующие за ним, но не входящие в него, две главы. В свою очередь, раздел и главы содержат также статьи, нумерация которых начинается с № 1. Думается, что это недоработка регионального законодательства, а не умышленное создание «прецедента».

Разделы, главы, как правило, обозначаются римскими цифрами, а статьи обозначаются арабскими. При этом некоторые законы содержат такую же неудобную нумерацию статей, как и в федеральном кодексе (Закон Кировской области

¹ Кузбасс. – 2002. – 16 июля.

² Новгородские ведомости. – 2002. – 19 июля.

«Об административной ответственности в Кировской области»²). Здесь уместно заметить некоторую неверность в рассуждениях В. Д. Плесовских, считающего двойную нумерацию статей КоАП РФ удобной для правоприменителя и дальнейшего совершенствования законодательства об административных правонарушениях³. Интересно было бы узнать, как будет пользоваться правоприменитель КоАП РФ в случае соответствующего его дополнения, когда нумерация КоАП РФ возрастет, например ст. 6.3.1?

Разделы и главы имеют наименования в основном идентичные наименованиям глав Кодекса РФ об административных правонарушениях, что, по нашему мнению является правильным⁴. Например, Закон Краснодарского края от 26 июля 2002 г. «Об административных правонарушениях» содержит главы: «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность»; «Административные правонарушения, посягающие на здоровье и санитарно-эпидемиологическую безопасность населения»; «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и местного самоуправления»; «Административные правонарушения в области охраны собственности»; «Административные правонарушения на транспорте»; «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования»; «Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике». Думается, что такая практика очень уместна, так как позволяет сразу же определить, какие составы административных правонарушений дополнены региональным законодателем и какие отсутствуют в идентичных по названию главах Кодекса РФ об административных правонарушениях,

¹ Новый мир. – 2002. – 9 июля.

² Вятский край. – 2002. – 31 июля.

³ См.: Плесовский В.Д. Важный этап в кодификации отечественного административно-деликтного законодательства // Правовая политика и правовая жизнь: Акад. и вуз. юрид. науч. журн.. – 2002. – № 4 (9). – С. 149–154.

⁴ См.: Масленников М.Я. О структуре региональных законов об административных правонарушениях // Государство и право. – № 1. – 2005. – С. 15.

и дает возможность быстро отыскать нужную статью. Есть, однако, и «обратная сторона медали». Имея по содержанию один и тот же состав административного правонарушения, региональные законодатели помещают их в разные по наименованию главы и разделы. Например, ст. 11 «Неправомерный отказ, уклонение от рассмотрения либо нарушение сроков рассмотрения обращений физических и юридических лиц» Закона Краснодарского края от 26 июня 2002 г. «Об административных правонарушениях» помещена в главу под названием «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность», а ст. 54 «Нарушение сроков и порядка рассмотрения петиций граждан» Закона Алтайского края от 3 июля 2002 г. «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» - в главу «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и местного самоуправления». Другой пример, ст. 25 «Нарушения в области погребения и похоронного дела» Закона Алтайского края об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края от 3 июля 2002 г. помещена в главу «Административные правонарушения, посягающие на права граждан», а ст. 6.10. «Нарушения установленных правил захоронения умерших лиц» Закона Белгородской области от 27 июня 2002 г. «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» - в главу «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность».

Нормативная содержательная часть закона об административных правонарушениях, как правило, содержит раздел или главу, определяющие общие положения, в которых формулируются принципиальные предписания относительно административной ответственности. Задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях, понятие административного правонарушения и административной ответственности, понятие, виды и порядок наложения административных наказаний закреплены федеральным законодательством (Раздел I

«Общие положения» Кодекса РФ об административных правонарушениях), поэтому региональный законодатель в общих положениях своего закона делает на это ссылку (Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях»¹) или переносит текст федерального кодекса (Закон от 27 июня 2002 г. «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области»). Думается, что в этом случае необходимо более правильно в тексте закона субъекта РФ делать ссылку, а не переносить текст федеральной нормы, так как последнее неоправданно расширяет содержательную часть регионального закона. В общих положениях регионального закона об административных правонарушениях, кроме ссылки на нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях могут быть закреплены смягчающие вину обстоятельства, не указанные в федеральном законодательстве, характеристика основных понятий и т.д.

Терминология в региональном законодательстве об административных правонарушениях практически отсутствует, хотя в некоторых случаях она необходима². Характеристика основных понятий встречающихся в законе об административных правонарушениях, позволяет правоприменителю уйти от неясностей при привлечении виновных лиц к ответственности.

Законы субъектов РФ об административных правонарушениях содержат подведомственность дел об административных правонарушениях административным комиссиям, комиссиям по делам несовершеннолетних, мировым судьям, а также другим органам, созданным в субъекте РФ. И здесь регионы не единодушны. Определяя подведомственность дел об административных правонарушениях,

¹ Кубанские новости. – 2002. – 6 июля.

² См.: напр. Закон города Москвы от 12 июля 2002 г. «Об административной ответственности за нарушения покоя граждан и тишины в ночное время в г. Москве», который содержит характеристику понятия ночное время, период с 22 до 6 часов и раскрывает виды помещений и территорий, которые защищаются от нарушения покоя граждан и тишины в ночное время в городе Москве; Кодекс Липецкой области об административных правонарушениях от 19 августа 2004 г. № 543-пс, раскрывающий такие понятия, как: крепкие спиртные напитки, хранение, изготовление, аппарат для изготовления и изготовление аппарата для производства крепких спиртных напитков домашней выработки.

региональные законодатели одни и те же составы административных правонарушений относят к рассмотрению различных органов. Например, дела о нарушении нормативных требований по подготовке к сезонной эксплуатации жилищно-коммунальных объектов, инженерных сетей и оборудования (ст. 3.4. Закона Белгородской области от 27 июня 2002 г. «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области») рассматривают административная комиссия и областная жилищная инспекция; дела о нарушении порядка распоряжения и использования объектов нежилого фонда, находящегося в собственности Белгородской области (ст. 3.7. Закона Белгородской области от 27 июня 2002 г. «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области»), могут рассматривать административные комиссии и управление архитектуры области. Однако, региональные законодатели единодушно определяют подведомственность комиссий по делам несовершеннолетних. Как правило, в каждом региональном законе об административных правонарушениях содержится следующая норма: «Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъекта РФ об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних». Большинство региональных законов об административных правонарушениях содержат нормы, закрепляющие полномочия должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях. А некоторые законы содержат приложения с типовыми бланками протоколов об административных правонарушениях (Закон Кировской области от 26 июня 2002 г. «Об административной ответственности в Кировской области»)¹.

Большой блок нормативной содержательной части региональных законов об административных правонарушениях касается заключительных и переходных положений. Данные положения содержатся в отдельной статье, главе или разделе. В них содержатся нормы, определяющие порядок вступления закона в силу, указы-

¹ Вятский край. – 2002. – 31 июля.

вается перечень нормативных правовых актов, признаваемых утратившими силу в связи с принятием закона об административных правонарушениях и нормы о приведении регионального законодательства и нормативных правовых актов органов местного самоуправления в соответствии с принятым законом об административных правонарушениях. В некоторых региональных законах, в заключительных его положениях, указываются органы, в чью компетенцию входит рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных данными законами до момента создания законами субъектов РФ специальных органов (Закон Кировской области от 26 июня 2002 г. «Об административной ответственности в Кировской области»)¹. Заключительные положения могут содержать нормы, касающиеся направления сумм административных штрафов в соответствующие бюджеты, нормы прекращающие дела об административных правонарушениях, не признаваемых новыми законами таковыми, а также указание на прекращение производства по таким делам или пересмотра в случае, если закон смягчает положения правонарушителя (Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях»)².

Самым важным элементом нормативно-содержательной части закона субъекта РФ об административных правонарушениях является статья. Статья - основная структурная единица содержательной части регионального закона об административных правонарушениях. В российском правотворчестве отсутствует практика оформления нормативного акта сплошным текстом. Закон традиционно делится на статьи, части (пункты), представляющие собой его основные ячейки, клеточки. Такое деление четко обозначает одно правовое предписание или гнездо тесно связанных между собой предписаний, облегчает толкование и применение акта, производство ссылок на отдельные его части, учет законодательства, состав-

¹ Вятский край. – 2002. – 31 июля.

² Кубанские новости. – 2002. – 6 июля.

ление разного рода собраний нормативных актов¹. В статьях (пунктах) не рекомендуется формулировать призывы и пожелания, мотивы и цели издания тех или иных норм, отмечать неудовлетворительное положение дел по тому или иному вопросу, приводить примеры неправильной практики, объяснять ее причины. Место таких положений в преамбуле закона об административных правонарушениях². В статье (пункте) формулируется главное в нормативном акте - юридические нормы, т.е. правила должного и возможного поведения субъектов права, обязательные для исполнения предписания, соблюдение которых обеспечивается специальными мерами государственного воздействия³. Юридическая норма имеет свою внутреннюю структуру, характеризуемую единством и взаимосвязью составляющих ее элементов: гипотезы, диспозиции и санкции. Исходя из теории права, они имеют следующие формулировки.

Гипотеза - структурный элемент нормы права, указывающий на фактические условия ее реализации. В гипотезе указываются юридические факты, наличие которых служит основанием для возникновения, изменения или прекращения правоотношений⁴. Как правило, гипотеза начинается со слова «если»⁵, или данное слово подразумевается в гипотезе. В административно-правовых нормах, предусматривающих составы административных правонарушений, гипотеза сливается с диспозицией. Гипотеза может находиться не в самой административно-правовой норме, а в общих положениях нормативного акта (вводная часть, преамбула) или даже в других правовых положениях⁶.

Диспозиция содержит права и обязанности субъектов права, указывает на возможное и должное их поведение. Диспозиция нормы – это предписания, запре-

¹ См.: Пиголкин А.С. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. - С.134.

² Там же.

³ Законотворчество в Российской Федерации. – С.266.

⁴ См. подробнее: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: 1997. – 671 с.

⁵ См.: Керимов Д.А. Законодательная техника. – С. 97.

⁶ См. подробнее: Старилов Ю. Н. Административное право. – 392 с.

ты и дозволения¹. Нормы законов субъектов РФ об административных правонарушениях содержат запрещающие диспозиции. Они содержат запрет совершения определенных противоправных действий (или бездействий). Запрещающая диспозиция – требование воздержаться от определенного поведения, которое законом признается правонарушением². Диспозиция может содержать следующие слова: «запрещается», «не вправе», «не может» и т.д. (например, согласно Закону г. Москвы от 12 июля 2002 г. «С 1 января 2004 года в городе Москве запрещается эксплуатация автотранспортных средств, оборудованных звуковой охранной сигнализацией»³). Но, как правило, региональные законы об административных правонарушениях оперируют фразеологизмами типа: «нарушение правил торговли», «нарушение требований градостроительной документации», «нарушение строительных норм», «нарушение сроков и порядка рассмотрения обращений граждан» и т.д., или указывают на действия, совершение которых влечет применение административных наказаний (например, ст. 8 Закона Краснодарского края «Об административных правонарушениях» устанавливает ответственность за приставание к гражданам с целью гадания и попрошайничества⁴). Противоправные бездействия закрепляются в диспозициях законов об административных правонарушениях словами «неисполнение», «неиспользование», «непринятие мер» и т. д.

В случае нарушения диспозиции правовой нормы вступает в действие предусмотренная данной нормой санкция. Санкция содержит меру ответственности за нарушение или игнорирование правил, установленных диспозицией⁵. В региональных законах об административных правонарушениях могут содержаться в качестве санкций предупреждение и административный штраф. Существуют аб-

¹ См.: подробнее: Административное право (общая часть): Учеб. пособие / Под ред. В. П. Сальникова. – СПб.: 2000. – 255 с.

² См. подробнее: Теория государства и права. – 671 с.

³ Тверская 13. – 6 июля. – 2002.

⁴ Кубанские новости. – 6 июля. – 2002.

⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М, 1998. – С. 745.

солютно–определенные санкции, которые указывают точную меру воздействия на правонарушителя. Относительно – определенные санкции устанавливают высший или низший и высшие пределы административно-правового воздействия на правонарушителя (например, до 1 МРОТ или от ½ МРОТ до 5 МРОТ). Альтернативные санкции позволяют правоприменителю выбрать один из нескольких вариантов административно-правового воздействия на правонарушителя (предупреждение или штраф). Размер административного штрафа не должен превышать установленного предела федеральным законодательством. Но некоторые региональные законодатели игнорируют данные требования¹.

Представляется интересным мнение Д. Н. Бахраха, который, несколько иначе определяет структуру нормы закона субъекта РФ об административных правонарушениях. Он предлагает структуру нормы, которая состоит из гипотезы и диспозиции. При чем диспозиция содержит правило поведения правоприменительного органа, предусматривает его право применять меры принуждения и в то же время определяет обязанности правонарушителя претерпевать принудительное воздействие, выступает санкцией регулятивной нормы². Например, ст. 4 Закона Воронежской области «О внесении изменений и дополнений в закон Воронежской области «Об административной ответственности за правонарушения в жилищной сфере Воронежской области» (не действует) гласит «нарушение порядка и (или) сроков отселения жителей из жилых домов и (или) помещений, признанных непригодными для постоянного проживания, влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от тридцати до пятидесяти МРОТ...». По методике Д. Н. Бахраха, данная статья состоит из двух частей. В первой описывается состав пра-

¹ См. напр: Закон Кемеровской области от 28 июля 2002 г. «Об административной ответственности за нарушения в области охраны людей на воде на территории Кемеровской области» содержит ст. 11, санкция которой предусматривает наложение административного штрафа на граждан в размере до 100 МРОТ.

² См.: Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан СССР. – С. 41.

вонарушения, условия наступления ответственности, иными словами, это гипотеза нормы. Если должностное лицо виновно нарушает порядок и (или) сроки отселения жителей из жилых домов и (или) помещений, признанных непригодными для постоянного проживания, то Государственная жилищная инспекция Воронежской области (ст. 7 названного закона) вправе подвергнуть должностное лицо административному штрафу от тридцати до пятидесяти МРОТ. Иначе говоря, во второй части нормы названо правило поведения, т.е. диспозиция. Но эта диспозиция для правоприменителя, а для виновного должностного лица – это санкция, которую он обязан претерпевать.

Правильное понимание структуры юридической нормы с необходимостью предполагает четкое представление о соотношении нормы права и статьи закона об административных правонарушениях. Различаются три варианта соотношения нормы права и статьи закона об административных правонарушениях.

1. Норма права и статья регионального закона совпадают. Как правило, в этом случае наличествуют два элемента, составляющие выраженную в ней правовую норму: диспозиция и санкция.

2. Норма права изложена в двух или нескольких статьях. Например, ст. 2 Закона города Москвы «Об административной ответственности за нарушение покоя граждан и тишины в ночное время в г. Москве» содержит диспозицию - «Действия по нарушению покоя граждан и тишины в ночное время в городе Москве», а ответственность за совершение этих действий, т.е. санкция, установлена соответственно ст. 3-5 данного закона¹.

3. В одной статье закона содержатся несколько юридических норм (например, ст. 5 «Нарушение права граждан и иных лиц на ознакомление со списком и иными сведениями об участниках плебисцита Алтайского края, отзыва депутатов и выборных должностных лиц» Закона Алтайского края от 3 июля 2002 г.

¹ Тверская 13. – 6 июля. – 2002.

«Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» содержит две части, представляющие собой самостоятельные нормы права¹, а ст. 2 Закона Воронежской области от 20 июля 1999 г. «Об административной ответственности за нарушение правил содержания собак и кошек и жестокое обращение с животными» содержит 19 самостоятельных составов административных правонарушений (не действует)).

Законы субъектов РФ об административных правонарушениях содержат материальные и процессуальные нормы. Материальные правовые нормы содержат, как правило, составы административных правонарушений, а процессуальные предназначены для регламентации деятельности юрисдикционных органов и их должностных лиц, уполномоченных рассматривать и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, а также применять административно-правовые санкции². Автор считает, что наиболее целесообразным каждую правовую норму излагать в одной статье закона и указывать все исключения из этого правила, которые диктуются рациональностью структуры закона в целом¹. Несколько норм (предписаний) в одной статье допустимы тогда, когда они при тесной логической связи между собой дополняют и обуславливают друг друга.

Процессуальные нормы региональных законов об административных правонарушениях содержат в основном перечень органов и должностных лиц, в юрисдикцию которых входит рассмотрение дел об административных правонарушениях, а также должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях. Стадии производства по делам об административных правонарушениях, порядок применения административных наказаний и мер, обеспечивающих производство, закреплены в Кодексе РФ об административных правонарушениях, поэтому региональные законы содержат ссылку об этом или частично их содержат, что не является правильным.

¹ Алтайская правда. – 26 июля. – 2002.

² См.: Агапов А. Б. Административная ответственность. Учеб. – С. 43.

Каждая статья регионального закона об административных правонарушениях представляет собой нечто внутренне единое, цельное и выражает законченную мысль в ее полном объеме². Одним из необходимых элементов статьи является ее заголовок. Заголовки статей улучшают структуру закона, облегчают нахождение нужных норм, их толкование и сопоставление друг с другом, помогают эффективной пропаганде права. Кроме того, необходимость дать наименование статье дисциплинирует составителя проекта, побуждая его включать в статью нормативные положения только по одному вопросу, не расплывать материал, четко и логично его располагать. Отсутствие заголовков статей — значительный недостаток техники составления законопроекта, который, к сожалению, еще встречается в современной законотворческой практике субъектов Российской Федерации³. Например, отсутствуют названия статей в Законе Кемеровской области от 28 июля 2002 г. «Об административной ответственности за нарушения в области охраны людей на воде на территории Кемеровской области».

Представляется, что формулирование заголовков статей закона должно быть неизменным правилом, которое следовало бы нормативно установить.

Статья должна быть законченным нормативным положением с самостоятельной и четко выраженной темой, единым содержанием⁴. Изложение статьи, содержащей несколько норм, сплошным текстом в принципе нецелесообразно. Обычно каждая норма, которая может применяться отдельно и независимо от других, составляет абзац статьи, пункт. Причем возможно дальнейшее деление, например на подпункты. Именно такое построение мы видим в подавляющем большинстве недавно принятых региональных законов об административных правонарушениях.

¹ См.: Керимов Д.А. Законодательная техника. — С. 78.

² См.: Законотворчество в Российской Федерации. — С. 268.

³ См.: Там же. — С. 267.

⁴ См.: Там же. — С. 270.

В последнее время наметилась не совсем оправданная практика формулирования довольно громоздких, значительных по объему статей, которые распадаются на ряд частей, содержащих в свою очередь несколько абзацев. Думается, что такая громоздкость и многоступенчатая градация неоправданна¹. Объясняется это в первую очередь стремлением сократить число статей, сделать нормативный акт более компактным. Но такое стремление к краткости – чисто искусственное уменьшение числа статей – чревато довольно значительными издержками. В таком громоздком материале трудно ориентироваться. Кроме того, неудобно ссылаться на отдельные положения акта при многоступенчатой структуре его первичных компонентов (статья, часть, абзац). Но главное в результате такой практики в одну и ту же статью зачастую попадают нормативные положения разного порядка, прямо не связанные друг с другом. Ст. 1 Закона Ярославской области от 3 июля 2002 г. №-57-З «Об административных правонарушениях, связанных с осуществлением местного самоуправления в Ярославской области» содержит две части которые, не связаны друг с другом: первая часть - «неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых на местных референдумах, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области, принятых в пределах их компетенции»; вторая - «безбилетный проезд пассажиров в муниципальном общественном транспорте, автобусах, работающих в режиме маршрутных с правом выбора пассажирами мест остановки, маршрутных таксомоторах».

В правотворчестве и правоприменении, в научной и публицистической деятельности часто возникает необходимость сослаться на тот или иной абзац (часть) статьи (пункта)². Это сделать легче, если части пронумерованы (например, статья 1, имеет части 1.1 и 1.2.). Если же такой нумерации нет, могут возникнуть серьез-

¹ См.: Там же.

² См.: Законотворчество в Российской Федерации. – С. 271–272.

ные трудности. Ссылка на целую статью (пункт) будет неточна, так как в ней имеются и другие нормы. Ссылка же на отдельный абзац формально не совсем удобна, поскольку никакого внешнего разделения статьи (части) на части нет¹.

Отдельным структурным элементом статьи (пункта) могут быть примечания (например, Закон Алтайского края от 3 июля 2002 г. «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»)². Широко они не используются, поскольку приводят к загромождению законов и запутывают их. Примечания ухудшают структуру нормативных актов, рассеивают внимание исполнителей, затрудняют цитирование норм права. Основную массу примечаний, которые имеются в действующих региональных законах об административных правонарушениях, более предпочтительно было бы сформулировать в качестве самостоятельных статей (пунктов) или включить непосредственно в текст той статьи (пункта), к которой относится примечание.

Для удобства пользования законами, проводится нумерация статей и других подразделений нормативного акта. Существует сплошная нумерация. А иногда статьи нумеруются отдельно по каждому разделу или главе. Думается, данное положение недопустимо, так как в этом случае усложняется ссылка на статьи, что приводит к путанице. Арабские цифры для нумерации более удобны, чем римские, особенно если количество статей велико. Однако римские цифры больше подходят для нумерации глав, разделов и других подразделений нормативного акта. И последнее, региональные законы об административной ответственности более, нежели КоАП РФ, должны быть рассчитаны на пользование ими населением региона и поэтому должны быть удобными и запоминаемыми¹.

¹ См.: Там же.

² Алтайская правда. – 26 июля. – 2002.

1.3. Обеспечение качества и эффективности действия законодательства субъектов РФ об административной ответственности

Когда говорят об эффективности законодательства, необходимо иметь в виду, что речь идет прежде всего о результативности его действия. Термин «эффективность» (от латинского «effectus») - результат, следствие каких-либо причин, действий. Эффективный, значит, дающий результат, но не любой, а заранее намеченный, полезный, приводящий к нужным результатам. Отсюда эффективность – это результативность целенаправленного действия². Понимание эффективности законодательства как его результативности сразу же ставит вопрос, а каким именно может быть результат действия законодательства? Как правило, ученые исходят из того, что эффект действия законодательства может быть положительным и отрицательным³. По мнению автора, принимая законы, в том числе об административных правонарушениях, региональный законодатель должен преследовать цель достижения только положительных результатов своей деятельности, иначе теряется весь смысл такой деятельности. Но, как известно, отрицательный результат - тоже результат. И он тоже полезен при выработке более совершенного законодательства. Кроме того, в определенной степени, при условии отсутствия более совершенного законодательства, оно может быть признано оптимальным или приемлемым на данный момент. Таким образом, различаются три степени эффективности (результативности) законодательства: положительная, отрицательная и оптимальная. Данные степени эффективности в количественном выражении определяются исходя из достижения целей, ради которых принимается законодательство

¹ См.: Масленников М. Я. Законодательство субъектов российской Федерации об административной ответственности: Правотворчество и центробежные импровизации // Государство и право. – 2005. - № 10. – С. 34.

² См.: Зражевская Т.Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики: Дис... д-ра юрид. наук. – Воронеж, 1998. – С. 272.

³ См.: Эффективность правовых норм. – М., 1980. – С. 21.

(или цели достигаются, или не достигаются, каково оптимальное соотношение между целями и результатом их достижения). Цели регионального законодательства об административных правонарушениях определяются исходя из экономических, географических, социально-культурных особенностей конкретного региона и в свете решения задач законодательства об административных правонарушениях, установленных в КоАП РФ (ст. 1.2.)¹.

Если нормативный акт обеспечивает реализацию его целей частично либо не обеспечивает полностью, то такой акт признается малоэффективным или неэффективным². От определения степени эффективности законодательства необходимо переходить к решению проблемы его повышения. В первом случае мы констатируем определенную степень эффективности закона (нормы). А во втором случае нужно определить (создать) условия более эффективного его действия. Повышение эффективности региональных законов об административных правонарушениях в большинстве случаев зависит не только от создания новой, более совершенной нормы законов, но и от различных правовых и неправовых факторов. Условия, которые обеспечивают эффективное действие регионального законодательства об административных правонарушениях, классифицируются на три основные группы: относящиеся к деятельности правоприменительных органов; относящиеся к самой норме; связанные с особенностями правосознания и поведения граждан, соблюдающих или нарушающих требования правовой нормы³. В. П. Грибанов, исследуя законодательство, к условиям обеспечивающим его эффективность, относит качество законодательной деятельности и условия, связанные с адреса-

¹ «Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно - эпидемиологическое благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей природной среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений».

² См.: Законотворчество в Российской Федерации. – С. 151.

³ См.: Эффективность правовых норм. – С. 23.

том правовой нормы, т.е. на кого распространяется закон¹. Реализация данных условий обеспечивает эффективность действия норм права.

На основании этого эффективность регионального законодательства об административных правонарушениях может зависеть от: качества законодательной деятельности субъекта РФ; регионального закона об административных правонарушениях; правоприменительной деятельности; особенностей адресата, на которого рассчитан закон, и других неправовых факторов, во многом не зависящих от адресата. Общеизвестно, что любой качественно подготовленный закон действует недостаточно эффективно либо совсем бездействует, если он не пользуется поддержкой большей части населения, граждан, а также правоприменительных органов и должностных лиц². Примером этого служил Закон Воронежской области «Об административной ответственности за нарушение порядка использования финансовых средств Воронежской области»¹. Данный закон, кстати сказать, достаточно качественно подготовленный, с момента вступления в силу так и не применялся Контрольно-счетной палатой Воронежской области.

Есть масса причин недостаточной эффективности законодательства субъектов РФ об административной ответственности: отсутствие социального интереса субъектов права в законах (например, граждане с удовольствием восприняли бы закон, устанавливающий административную ответственность за строительство гаражей вблизи жилых домов или детских учреждений, нежели закон об административной ответственности за нарушение правил содержания собак и кошек); недостаточное финансирование юрисдикционных органов и их должностных лиц; нестабильность закона (частые изменения и дополнения, вносимые в законы об административных правонарушениях, не повышают эффективность их действия); отсутствие правосознания у граждан и правовой культуры регионального законо-

¹ См.: Эффективность гражданского законодательства / Под ред. В. П. Грибанова. – М., 1984. – С. 54.

² См.: Законы области как субъекта Российской Федерации: Сборник / Под ред. Ю. А. Тихомирова. – Воронеж, 1996. – С. 59.

дателя (законодатель должен обладать всесторонними и глубокими знаниями, постоянно пополнять их в повседневном общении с населением, обогащаться его мудростью)². Безусловно, на эффективность действия регионального закона об административных правонарушениях при формировании законов влияет степень учета интересов социальных и национальных образований, общественных групп и общества в целом, их особенностей, обычаев, традиций. К сожалению, учеными-юристами недостаточно разработаны положения, позволяющие учитывать данные обстоятельства³.

Проблема эффективности действия норм права тесно связана с проблемой качества этих норм. Анализ законодательства субъектов РФ об административной ответственности показал, что *от качества закона зависит его дальнейшая реализация и эффективность действия*. Поэтому здесь представляется важным решение вопроса о способах обеспечения качества законов субъектов РФ об административной ответственности с целью соответствия их законности, общественным потребностям и целям принятия законов об административных правонарушениях.

Под качеством принято понимать совокупность свойств, признаков, особенностей, отличающих предмет или явление от других, придающих ему определенность⁴. Качество проявляется здесь через свойства. Совокупность свойств какого-либо предмета составляет его качество. Качество – это характеристика какого-либо предмета или явления. Как пишет А. И. Козулин, качество региональных законов выражается в свойствах, признаках, характеризующих такие законы как особую разновидность нормативных правовых актов. Качественность региональных законов зависит от степени их соответствия таким признакам⁵. Проблема ка-

¹ Коммуна. – 1999. – 29 декабря.

² См.: Керимов Д.А. Законодательная техника. – С. 7.

³ См. подробнее: Нормотворчество муниципальных образований России: Содержание, техника, эффективность: Сб. статей / Под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2002. – 298 с.

⁴ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1996. – С. 265.

⁵ См.: Козулин А.И. О некоторых аспектах качества регионального закона // Государство и право. – 2000. – № 6. – С. 78.

чества законов разрабатывалась также С. В. Полениной, которая под качеством закона понимает его соответствие общественным потребностям на основании поставленных при издании закона целей¹. Пути повышения качества законов С. В. Поленина находит в социальной, политической и юридической сферах.

Особый интерес в связи с этим представляет научное исследование В. В. Игнатенко², который предлагает качество закона определять через философскую категорию «качество». Качество закона определяется в этом случае через призму анализа социальных, политических и юридических параметров закона. В. В. Игнатенко выделяет самостоятельную научную категорию «правовое качество закона». «Качество закона» и «правовое качество закона», по его мнению, соотносятся как род и вид³. В основе понимания правового качества закона лежит целостная устойчивая совокупность правовых свойств закона, которая является одной из предпосылок эффективного действия закона. Правовые свойства – это свойства закона, проявляемые в рамках нормативно-правовой системы. По своей природе они являются, свойствами нормативного правового соответствия⁴. На взгляд автора, под качеством закона субъекта РФ об административных правонарушениях понимается совокупность правовых свойств закона, соответствующих теоретически и практически выработанным технико-юридическим требованиям.

В ходе научного исследования нам необходимо выявить свойства и признаки, характеризующие качество законов субъектов РФ об административной ответственности, которые применяются в законодательной деятельности.

В. В. Игнатенко предлагает выделить следующие основные группы качественно-правовых свойств законов субъектов РФ об административных правона-

¹ См.: Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. – М., 1993. – С. 84.

² См.: Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. – С. 190.

³ См.: Там же. – С. 137

⁴ См.: Там же.

рушениях: свойства правовой легальности; инструментально-правовые свойства и технико-юридические свойства¹.

Свойства правовой легальности – это правовые свойства их соответствия нормативно-правовым требованиям. Данные свойства характеризуют определенные качества законов субъектов РФ: качество компетенционной легальности; качество содержательно-правовой легальности; качество процедурной легальности².

Инструментально-правовые свойства закона субъекта РФ об административной ответственности характеризуют следующие его качества законов: качество статусной регламентации (качество законодательной регламентации статуса участников правоотношений); качество обеспечения закона правовыми средствами защиты прав участников правоотношений; качество обеспечения закона процедурами его применения; качество законодательной регламентации юрисдикционно-правовых средств³.

Технико-юридические свойства закона субъекта РФ об административных правонарушениях – это правовые свойства техники изложения закона. Они характеризуют: качество структуры закона; качество соотношения формального и оценочного в законе и его лингвистическое качество⁴.

Е. В. Сырых, не умаляя значимость вышеуказанных правовых свойств, отмечает, однако, что «качество правовых свойств оказывает существенное влияние не на качество закона, а на его исполнение. Отражение механизма применения правовых свойств в тексте закона полностью подчиняется требованиям технико-юридического критерия закона»⁵. Данная позиция представляется верной. Разберем это на конкретном примере. В. В. Игнатенко дает понятие правового качества закона – компетенционная легальность. Это устойчивая совокупность свойств за-

¹ См.: Там же.

² См.: Там же.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: Сырых Е. В. Технико-юридические критерии качества закона: Сб. статей / Под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 165.

кона, характеризующих правомерность его принятия соответствующими органами законодательной власти с учетом требований норм о компетенции¹. Указанное правовое качество закона влияет на процедуру принятия закона, а не на его содержание. Е. В. Сырых же предлагает все признаки, которые образуют качество законов, разделить на два вида:

1) признаки, характеризующие закон как форму (источник) права, как нормативный правовой акт, принятый компетентными органами;

2) признаки, присущие нормам права, образующие непосредственное содержание закона как регулятора общественных отношений.

Причем, как отмечает исследователь, признаки, характеризующие закон как форму права, являются его атрибутами, т.е. обязательными признаками, отсутствие их превращает закон в противоправный акт². Пользуясь данной классификацией, на основе признаков, определяемых Е. В. Сырых, выделим признаки технико-юридических критериев качества законов субъектов РФ об административных правонарушениях как источников права:

1) закон субъекта РФ об административной ответственности является нормативным правовым актом, устанавливающим общеобязательные правила поведения для всех физических и юридических лиц, находящихся на территории субъекта РФ;

2) закон регулирует основополагающие, наиболее значимые, важнейшие общественные отношения в сфере установления административной ответственности, регулирование которых отнесено Конституцией РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

3) закон обладает наибольшей юридической силой, обеспечивающей ему верховенство над иными нормативными правовыми актами субъекта РФ;

¹ Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. – С. 143.

² См.: Сырых Е.В. Указ. соч. – С. 166.

4) закон принимается представительными органами субъекта РФ или путем всенародного голосования (референдума) в порядке, установленном Конституцией (уставом) субъекта РФ и регламентом законодательного органа;

5) законы субъектов РФ об административной ответственности действуют только после официального опубликования.

Все вышеперечисленные критерии качества законов об административных правонарушениях должны в полном объеме использоваться при создании законов Российской Федерации об административных правонарушениях, иначе такие законы просто признаются незаконными, не подлежащими применению на территории субъекта РФ.

Сложнее обстоит дело с критериями качества законов субъектов РФ, характеризующих их как регулятора общественных отношений. Здесь несоблюдение и неправильное их применение не приводит к автоматическому признанию закона противоправным, но влияет на эффективность его действия. Чтобы закон был действительно эффективным, обеспечивал надлежащее регулирование общественных отношений, требуется обеспечение надлежащего качества составляющих его содержание норм права, которое выражается в надлежащем применении правовых свойств закона.

В число таких правовых свойств – технико-юридических критериев вошли: нормативность, общеобязательность, полнота, конкретность нормативно-правового регулирования, представительно-обязывающий характер, ясность и доступность языка, формальная определенность, точность и определенность терминов и формулировок, логическая непротиворечивость нормативных положений закона и Конституции РФ, эффективность, соответствие норм закономерностям и потребностям общественного развития¹.

Вся система технико-юридических критериев качества законов субъектов РФ об административных правонарушениях должна придерживаться трех аспек-

тов нормы права: собственно-юридического, языкового, логического и включать в себя следующие критерии качества закона: нормативность, общеобязательность, полнота и конкретность нормативно-правового регулирования, характеризующие собственно-юридический аспект нормы права; простота, краткость, ясность, точность, характеризующие языковой аспект нормы права; определенность, последовательность, непротиворечивость, характеризующие логический аспект нормы права. В своей совокупности критерии свидетельствуют о надлежащем качестве закона. Главное отличие технико-юридических критериев качества закона, характеризующие его как форму (источник) права, от вышеперечисленных критериев видится в том, что разная интенсивность их применения в правотворческом процессе влияет на эффективность закона как регулятора общественных отношений².

В правотворчестве возникает вопрос о соотношении технико-юридических критериев качества законов и законодательной техники (под ней понимается система правил и приемов наиболее рациональной организации и логически последовательного формулирования законов в соответствии с их сущностью и содержанием).

В. В. Игнатенко считает, что технико-юридическое качество законов об административных правонарушениях – это устойчивая совокупность правовых свойств этих законов, характеризующая степень их соответствия выработанной наукой и законотворческой практикой, правилами и приемами законодательной техники³. Тем самым он подчеркивает, что технико-юридическое качество законов является производным от законодательной техники. Ю. А. Тихомиров предложил определять законодательную технику как систему правил познавательно-логического и нормативно-структурного формирования правового материала и подготовки текста закона. Он выделяет шесть взаимосвязанных элементов: позна-

¹ См.: Там же. – С. 169.

² См.: Там же.

³ См.: Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. – С. 189.

вательно-юридический; нормативно-структурный; логический; языковой; документально-технический; процедурный¹. А.В. Сырых считает, что технико-юридическое качество законов и законодательная техника совпадают по содержанию². А.С. Пиголкин дает широкое понятие законодательной техники. Это система основанных на практике правотворчества и теоретически осмысленных принципов и правил (приемов) оформления наиболее совершенных и целесообразных по форме и структуре законопроектов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний мысли законодателя, доступность и легкую обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов, внутреннюю согласованность и непротиворечивость системы законодательства³. Однозначного решения этой проблемы, как видим, нет, да и ее разрешение не является нашей задачей. В любом случае соблюдение требований законодательной техники - обязательная предпосылка высокого качества законов.

Нормативность, выступая характеристикой основных технико-юридических критериев качества законов субъектов РФ об административных правонарушениях, представляет собой способность нормы права быть регулятором общественных отношений. В норме права должен быть определен круг регулируемых общественных отношений, права и обязанности сторон, юридические факты, средства, обеспечивающие действие нормы закона.

Нормативность включает следующие характеризующие ее определения:

1) направленность нормы закона на регулирование именно общественных отношений (например, в преамбуле Закона Воронежской области «Об административной ответственности за нарушения правил содержания собак и кошек и жестокое обращение с животными» (не действует) было закреплено, что закон

¹ См.: Юридическая техника: (Обзор материалов науч. –метод. семинара) // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 108–120.

² См.: Сырых Е.В. Указ соч. - – С.171.

³ См.: Законотворчество в Российской Федерации. – С. 241.

«также регулирует правоотношения, связанные с административной ответственностью должностных лиц и граждан ...». Думается, закон не может регулировать правоотношения. Правоотношение – это урегулированное нормами права общественное отношение);

2) неперсонифицированность (неконкретность) адресата нормы закона;

3) неопределенность числа случаев, на которые рассчитано действие нормы закона¹;

4) общеобязательность, предполагающая всеобщее исполнение нормы закона.

Технико-юридический критерий полноты регулирования предполагает, что в законе предусмотрен механизм действия каждой нормы. Полноту регулирования определяет:

1) определенность субъектов административной ответственности (в ст. 3 Закона Воронежской области от 20 июля 1999 г. «Об административной ответственности юридических лиц за правонарушения в жилищной сфере Воронежской области» (не действует) было определено, что к административной ответственности привлекаются предприятия, учреждения, организации, независимо от их организационно-правовой формы. Как же быть с ответственностью граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица¹? Непонятна также ситуация с ответственностью должностных лиц, ведь в их обязанности входит руководство действиями юридического лица);

2) закреплённость прав и обязанностей лиц, наделённых полномочиями по привлечению к административной ответственности, например в Законе Белгородской области от 27 июня 2002 г. «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» существуют составы правонарушений, дела по которым рассматривают несколько органов. Как конкретно распределяются обя-

¹ См.: Власенко Н.А. Основы законодательной техники. – Иркутск, 1995. – С.76.

занности органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях, в законе не указывается;

3) определенность санкций, применяемых вследствие нарушения нормы закона, в п. 2 ст. 1 Закона Воронежской области от 20 июля 1999 г. (не действует) было определено, что размер штрафов для юридических лиц устанавливается настоящим Законом, а для физических и должностных лиц, устанавливается в пределах, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях и названным Законом. Непонятно, почему в первом случае предел штрафа устанавливался только Законом Воронежской области, а во втором – законодательством об административных правонарушениях? В этом случае не ясно, каким же нормативным правовым актом руководствоваться?

При недостаточности полной регламентации общественных отношений в законе об административных правонарушениях появляются пробелы. Закон в этом случае не совершенен и не эффективен при применении.

Технико-юридический критерий конкретности обеспечивается следующими определениями:

1) точность и конкретизация составов административных правонарушений (ст. 14 Закона Воронежской области «О порядке распространения эротической продукции на территории Воронежской области» (не действует) было закреплено, что «неисполнение настоящего Закона, если ответственность за соответствующие действия не установлена КоАП РФ особо, влечет административную ответственность должностных лиц и граждан в виде штрафа в размере от 2 до 20 МРОТ, налагаемого в судебном порядке»². Здесь нет составов административных правонарушений, а также нет указания на лиц, в чьем производстве будут находиться дела об этих правонарушениях;

2) точность формулировок определений.

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. – М., 1995. – 245 с.

² Коммуна. – 1995. – 26 октября.

Нормативный правовой акт должен содержать четкий механизм реализации закрепленных в нем норм, предписания, которые непосредственно обращены к государственным и общественным органам, должностным лицам и гражданам. Чем конкретнее и обоснованнее правовой акт, тем легче он применяется на практике, тем эффективнее действует.

Правовые свойства языкового аспекта качества законов субъектов РФ об административных правонарушениях представлены следующими технико-юридическими критериями.

Критерии простоты:

1) отсутствие в тексте закона субъекта РФ об административных правонарушениях громоздких конструкций составов административных правонарушений, например, ст. 4.1. Закона Кировской области от 26 июля 2002 г. «Об административной ответственности в Кировской области¹» имеет 12 частей. Разумеется, для правоприменителей, а также для остальных субъектов права будет затруднительно восприятие и применение такой громоздкой статьи;

2) отсутствие злоупотреблений причастными и деепричастными оборотами, прямой порядок слов (за подлежащим следует сказуемое). Чем проще текст для понимания, тем вероятнее будет его исполнение²;

3) соблюдение правил грамматики и синтаксиса. Уровень простоты и доступности языка закона зависит от того, на кого он рассчитан, какой сферы отношений касается. Если он касается специалистов, то употребление специальных терминов и оборотов логично, если обращен к широким слоям населения, то должен излагаться простым и доступным языком³.

Критерии краткости⁴:

¹ «Вятский край». – 2002. – 31 июля.

² См.: Сырых Е.В. Указ.соч. - С. 173.

³ См.: Законотворчество в Российской Федерации. – С. 247.

⁴ См.: Сырых Е.В. Указ. соч. – С. 173.

1) максимально сжатое изложение текста закона об административной ответственности;

2) экономичное использование языка;

3) отсутствие повторов и малоинформативных сочетаний в тексте закона.

Критерий краткости концентрирует внимание читателя на сути закона.

Критерии ясности¹:

1) необходимость использования общеизвестных терминов в законах об административной ответственности;

2) обязательность расшифровки значения наиболее важных терминов;

3) максимальная простота текста, но не в ущерб полноте, точности закона об административной ответственности. Нельзя не использовать юридические термины, если большинство читающих закон ими не владеют. На то и закон, чтобы он был сформулирован юридическим языком. Ясность закона субъекта об административной ответственности способствует более правильному применению закона, выявлению содержащейся в нем информации.

Технико-юридический критерий точности означает «достижение наибольшего соответствия между идеей, мыслью и воплощением этой мысли в законодательной формуле»². В законе субъекта РФ об административной ответственности, ограничивающем в конечном итоге права и свободы физических и юридических лиц, не должно быть неточностей и двусмысленности, поэтому определениями обеспечивающими точность закона являются³:

1) четкость, недвусмысленность определений встречающихся в тексте закона об административной ответственности;

2) недопустимость использования не поясняемых далее слов «нередко», «другие», «так далее».

¹ См.: Там же.

² См.: Пиголкин А.С. Язык закона: черты, особенности. – М., 1990. – С. 22.

³ См.: Сырых Е.В. Указ. соч. – С.174.

Логический аспект технико-юридических критериев качества законов субъектов РФ об административных правонарушениях содержит следующие правовые свойства: определенность, последовательность, логическая завершенность, непротиворечивость и логическая необходимость¹. Чрезвычайно важно последовательно излагать в законе правовой материал. Статьи и пункты статей, главы и разделы закона должны быть согласованы, логично следовать друг за другом. Каждое положение закона об административных правонарушениях должно быть органически связано с другими и, разумеется, не повторять и тем более не противоречить им². Региональный закон об административных правонарушениях должен представлять целостную систему, каждый элемент которой дополняет, конкретизирует или развивает предыдущий и одновременно служит основой для развертывания положений последующих элементов¹.

Непременное условие закона об административных правонарушениях - его логическая завершенность. Текст закона не должен давать возможность для его произвольного дополнения или расширения, а для этого фразы в законе также должны иметь логическую завершенность.

Противоречивость означает отрицание (несоответствие) установленного ранее положения в законе субъекта РФ об административных правонарушениях. Противоречивость может содержаться как внутри закона, так и в разных нормативными правовых актах. Примером противоречивости внутри закона субъекта РФ об административной ответственности являлся Закон Воронежской области от 1 июля 1999 г. «Об административной ответственности за нарушение правил содержания собак и кошек и жестокое обращение с животными» В преамбуле этого закона было определено, что «настоящий закон устанавливает административную ответственность юридических лиц за нарушение правил содержания животных ...», а в ст. 1 данного закона происходит неоправданное сужение субъектов адми-

¹ См.: Сырых Е.В. Указ. соч. – С. 175.

² См.: Керимов Д.А. Законодательная техника. – С. 60.

нистративной ответственности: к ответственности привлекаются только коммерческие и некоммерческие юридические лица². То есть налицо отрицание положений, закрепленных в преамбуле.

Логическая необходимость принятия той или иной нормы закона, устанавливающего административную ответственность, безусловно, влияет на эффективность ее действия. Как нам кажется, нет необходимости переносить в региональные законы нормы федерального законодательства. Например, в Воронежской области был принят Закон Воронежской области «Об административной ответственности за нарушения правил содержания собак и кошек и жестокое обращение с животными» от 1 июля 1999 года, но ответственность за нарушения правил содержания собак и кошек и жестокое обращение с животными, наступала в соответствии со ст. 102 – 102² КоАП РСФСР (нарушения правил содержания собак и кошек, жестокое обращение с животными). Закон Алтайского края от 3 июля 2002 г. «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края¹» содержит около 20 составов административных правонарушений, ответственность за которые установлена в КоАП РФ.

Рассмотреть все определения технико-юридических критериев качества законов субъектов РФ об административной ответственности не представляется возможным в силу их количества. Но желательно основную их часть, законодательно закрепить с целью применения в законодательном процессе, потому что теоретически разработанные учеными технико-юридические критерии качества законов субъектов РФ об административных правонарушениях позволят при их правильном и последовательном применении обеспечить качество законов и эффективность их действия.

Критерии качества законов необходимо закреплять в законах субъектов РФ. Так, в ряде субъектов действуют региональные законы о нормативных правовых

¹ См.: Керимов Д.А. Законодательная техника. – С. 60.

² Коммуна. – 1999. – 4 августа.

актах и правотворчестве, например Закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан»; Закон Республики Бурятия от 19 июня 1996 г. «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия»; Закон Краснодарского края от 26 мая 1995 г. «О правотворчестве и нормативных актах Краснодарского края»; Закон Тюменской области от 4 ноября 1996 г.² «О порядке подготовки, принятия и действия нормативных правовых актов Тюменской области». В Воронежской области действует Закон «О правовых нормативных актах Воронежской области»³.

Отсутствие законодательного закрепления критериев качества региональных законов, а также их не соблюдение, приводит к возникновению юридических ошибок и, как следствие, к низкому качеству и неэффективности действия региональных законов об административных правонарушениях. Анализируя наиболее характерные нарушения, допускаемые законодателем, можно выделить следующие виды юридических ошибок: пробелы; стилистические погрешности; коллизии между отдельными нормативными правовыми актами; грамматические ошибки.

Главными способами обеспечения качества и эффективности действия принимаемых законов субъектов РФ об административной ответственности являются: прогнозирование эффективности закона об административных правонарушениях (при условии, что он находится в стадии разработки), постоянное изучение действия закона, позволяющие определить его эффективность, уточнить, дополнить, откорректировать (при условии, что закон действует, реализуется в конкретных отношениях); повышение степени правовой культуры законодателя, степени овладения им юридической наукой и приемами законодательной техники; техни-

¹ Алтайская правда. – 2002. – 26 июля. – № 193–196.

² Козулин А.И. О некоторых аспектах качества регионального закона // Государство и право. – 2000. – № 6. – С.83.

³ Коммуна. – 1995. – 5 марта. – №63.

ческое и информационное обеспечение законотворческого процесса; привлечение специалистов из различных отраслей науки, научная экспертиза.

Представляется интересным предложение В. М. Сырых, который для научно обоснованного и полного анализа качества проектов законов предлагает применять автоматизированную систему оценки качества проектов, основанную на применении современной компьютерной техники¹. Основой такой системы может служить специальная анкета в виде перечня вопросов, охватывающих все существенные характеристики проекта закона. Анкету предлагается заполнить соответствующим специалистам, итоги обрабатывать компьютером.

Для научной обоснованности принятия законов субъектов РФ об административной ответственности требуется достоверное, полное и оперативное информационное обеспечение процесса их подготовки. Информационное обеспечение правотворческой деятельности — неременное условие создания четкой системы стабильного и непротиворечивого законодательства в регионе. Актуально создание в субъектах Федерации региональных банков данных нормативных правовых актов и внедрение автоматизированных информационных технологий для их ведения.

Определенной гарантией подготовки качественного законопроекта является проведение его юридической (иной специализированной) экспертизы, направление на заключение соответствующих органов субъекта Федерации (прокуратуры, территориальных органов министерства юстиции и т.д.).

Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации¹» предусматривается проведение юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Федерации территориальными органами министерства юстиции и включение этих актов в федеральный регистр. Нормы Указа Президента РФ, де-

¹ См.: Законотворчество в Российской Федерации. — С. 160.

тализируются в Постановлении Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации²», приказах Минюста России от 25 декабря 2000 г. № 410 «Об утверждении Временного порядка проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации³» и от 18 октября 2001 г. № 296 «Об утверждении Методических рекомендаций по юридической обработке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, подлежащих включению в федеральный регистр»⁴. Они в целом очертили поле деятельности территориальных органов юстиции по нормативному контролю, зафиксировали их место в механизме обеспечения единства правового пространства России⁵.

В регионах созданы и «работают» свои нормативные правовые акты, регламентирующие проведение экспертизы. Так, согласно ст. 23 Закона Воронежской области «О правовых нормативных актах Воронежской области», для оценки качества проекта правового нормативного акта, может проводиться научная (юридическая, экономическая, финансовая, научно-техническая, экологическая и др.) экспертиза. Она проводится, как правило, в период рассмотрения законопроекта, и по ее результатам решается вопрос о принятии законопроекта или направлении его на доработку, внесении в него изменений, создании рабочих групп, согласительных комиссий.

Экспертиза осуществляется научными учреждениями и вузами соответствующего профиля, экспертами или группами экспертов. В качестве экспертов могут выступать любые лица, которые могут дать заключение по проекту нормативного правового акта. Кстати, проведение экспертизы проектов законов, со-

¹ СЗ РФ. – 2000. – № 39. – Ст. 3356.

² Там же. – 2000. – № 49. – Ст. 4826.

³ Бюллетень Минюста РФ. – 2001. – № 1.

⁴ «Экспресс-Закон». – 2001. – № 5. – С.28.

⁵ См.: Ельцов Н. Юридическая экспертиза в практике работы органов юстиции // Российская юстиция. – 2001. – № 7. – С. 23.

гласно Регламенту Воронежской областной Думы, является обязательным. К сожалению, нет законодательно закрепленного статуса эксперта, порядка проведения экспертизы и ответственности эксперта. Представляется интересным предложение автора о создании при Федеральном Собрании РФ специальной экспертной комиссии по проверке законопроектов субъектов РФ. Это позволит, с одной стороны, не допустить принятие противоречивого федеральному законодательству нормативного акта субъекта РФ, а с другой принять более качественный нормативный акт.

Особое место в ряду экспертиз занимает лингвистическая экспертиза¹. В ее функции входят: оценка стилистического качества законопроектов в ходе проведения анализа их языка и стиля, подготовка предложений по доработке текстов законопроектов. В некоторых субъектах Федерации, например в Ульяновской области, представительные органы региональной власти вводят штатные должности корректора, который должен исправлять грамматические и иные лингвистические ошибки в принимаемых законопроектах¹.

ГЛАВА II

Проблемы установления и применения административной ответственности в субъектах Российской Федерации

2.1. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в области установления административной ответственности

Проблема разграничения предметов ведения между различными субъектами правоотношений, обладающими разной, но публичной государственной властью, очень сложна. Но особенно сложные проблемы разграничения, сотрудничества полномочий возникают в условиях федерации, где действуют две государствен-

¹ См.: Калинина Н.А. Лингвистическая экспертиза законопроектов: Опыт, проблемы и перспективы. – М., 1997. – С. 13.

ные власти: федерации и ее субъектов². Россия – это федеративное государство, которое предусматривает двухуровневую систему законодательства: законодательство Федерации и законодательство ее субъектов.

В условиях российского федерализма новая политическая и экономическая система может успешно развиваться только при активном участии в этом процессе всех регионов страны. Одним из важнейших вопросов, связанных с реализацией этого принципиального подхода, является определение предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации, а также разграничение полномочий между ними в сфере их совместного ведения. Другие вопросы организации, технологии, регионального правотворчества – кадровое обеспечение, руководство правотворческим процессом, финансирование и материально-техническое обеспечение, выбор вида и формы законопроекта, их обсуждение, принятие и регистрация – также напрямую зависят в немалой степени от исходной позиции, т.е. от разграничения полномочий и предметов ведения³.

В процессе организации и практического ведения законодательной деятельности субъектами Федерации 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 Феде-

¹ См.: Сенчев Н. Корректор взял депутатов на контроль // Рос. газета. – 2002. – 15 окт.

² См.: Чиркин В.Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: Разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право . – 2002. – № 5 . – С. 5 –12.

³ См.: Харитонов А. П. Региональное законотворчество – на новый уровень // Разграничение полномочий по предмету ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: материалы науч. – практ. семинара, 9 февраля 2001 г. / Под ред. Р. Ш. Халикова, В. М. Манохина. – Саратов: СГАП, 2001. – С. 7.

рации. И именно этот аспект обозначил наибольшие трудности, сомнения и ошибки в разработке и принятии законопроектов¹.

Предмет ведения – это сфера общественных отношений, нормативное регулирование которых относится к какому-либо субъекту права, это необходимый элемент правового статуса России и ее субъектов.

Полномочия – закрепляемые нормами права права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций российского государства и составляющих его территориальных образований, реализация которых возложена на соответствующие органы.

В. Е. Чиркин определяет пять основных способов разграничения предметов ведения федерации и ее субъектов²:

1. В конституции перечисляются исключительные полномочия Федерации (ее предметы ведения), все остальное находится в ведении ее субъектов. Например, к исключительному ведению Федерации отнесены 17 «вопросов общего ведения» в Конституции Танзании 1977 г., 12 пунктов в Конституции Югославии 1992 г., 19 пунктов (с подпунктами) в Конституции Эфиопии 1994 г. и др.

2. Устанавливается исключительная компетенция (предметы ведения) субъектов Федерации, в регулирование которой федеральные органы не вправе вмешиваться. В настоящее время этот редкий способ, как целостная схема разграничения полномочий нигде не применяется. Частично он используется в Конституциях Бельгии, Мексики, США.

3. Конституция устанавливает две сферы полномочий: федерации и ее субъектов (Австралия, Канада и др.). Порой в конституциях дается перечень вопросов, относящихся к обеим сферам, но иногда отчетливо перечисляются только федеральные полномочия.

¹ См.: Григорьев Ф.А. Региональное нормотворчество в деятельности Саратовской государственной академии права // Разграничение полномочий по предмету ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. – С. 9.

² См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. – С. 5–12.

4. Указываются три сферы предметов ведения: исключительная компетенция (предметы ведения) федерации, исключительная компетенция субъектов (дается перечень их полномочий, а не общая фраза об остаточных полномочиях), перечисляются пункты предметов совместного ведения федерации и ее субъектов (Индия).

5. Устанавливаются две сферы предметов ведения: исключительные полномочия федерации и совместные полномочия федерации и ее субъектов. Так обстоит дело в Германии, Нигерии, Пакистане.

Конституция Российской Федерации указывает на три сферы разграничения предметов ведения и полномочий — собственно конституционный, договорный (ч. 3 ст. 11) и законодательный (ст. 76).

Основной закон России определяет предметы ведения Российской Федерации (ст. 71), предметы совместного ведения (ст. 72), а также полноту государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 73).

Разграничению предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами посвящены ст. 71-73 Конституции РФ.

31 марта 1992 г. был согласован и подписан Федеративный договор, который решил вопросы целостности нашего государства, а также вопросы разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации. Данный договор фактически позволил принять Конституцию РФ. Федеративный договор был включен в текст действовавшей тогда конституции в качестве ее составной части (раздела). В Конституции РФ 1993 г. он упоминается в числе договоров, регулирующих вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). Из данной нормы вытекает возможность заключения особых двусторонних договоров между Российской Федерацией в целом и некоторыми ее субъекта-

ми, и до недавнего времени более половины субъектов Российской Федерации имели договоры о разграничении полномочий и предметов ведения с федеральным центром. В силу различных причин политического и организационно-правового характера договорный способ разграничения полномочий по предмету совместного ведения получил чрезмерно широкое применение¹. Это положение представляется весьма рискованным: договорные отношения возможны только между равноправными субъектами (лицами, республиками и т.д.), следовательно, как равные должны соотноситься целое (Российская Федерация) и его часть (субъект Российской Федерации)².

Обращаясь к Федеративному договору, следует учитывать «Заключительные и переходные положения» действующей Конституции России. Там указано, что в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора, а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации действуют положения Конституции Российской Федерации. Само же содержание договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, естественно, должно быть различно³.

Таким образом, сфера, в которой конкретный субъект Федерации правомочен осуществлять собственное правовое регулирование, определяется не только общей для всех субъектов РФ Конституцией, но и теми индивидуальными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, которые субъект Федерации заключил с Российской Федерацией. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами осуществляется Кон-

¹ См.: Манохин В.М. К вопросу о разграничении полномочий между Федерацией и субъектами Федерации на основе Конституции 1993 года // Разграничение полномочий по предмету ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. – С. 14.

² См.: Барциц И. Н. Договорное регулирование федеративных отношений // Законодательство. – 2001. – № 6. – С.14 – 19.

³ См.: Там же.

ституцией РФ, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (п. 3 ст. 11 Конституции РФ).

В настоящее время произошло прекращение действия всех договоров, заключенных между федеральным центром и субъектами Федерации»¹. Поэтому разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами возможно на данный момент только на основании Конституции РФ.

В конституциях и уставах субъектов РФ самостоятельно определяются предметы ведения РФ и ее субъектов, устанавливаются виды принимаемых по данным предметам ведения нормативных правовых актов². В большинстве случаев конституции и уставы субъектов РФ просто дублируют содержание Конституции РФ и на разграничение предметов ведения и полномочий РФ и ее субъектов не влияют. Конечно, развитие российской государственности требует поиска рациональных путей реализации положений Конституции Российской Федерации, затрагивающих вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, поэтому в ближайшее время будут приняты нормативные правовые акты, регулирующие эти вопросы (в настоящее время ведется работа по созданию законопроекта Администрацией Президента РФ³).

Вместе с тем в российской правовой системе остается много неясного: регулирование каких общественных отношений относится к ведению Российской Федерации, а каких - к ведению ее субъектов. На практике при решении проблемы установления сфер правового регулирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации надо учитывать ряд факторов.

¹ См.: Воробьев В. А. Договорной процесс оказался за бортом Конституции // Рос. газета. – 2002. – № 57.

² См.: Козулин А.И. Региональные нормативные правовые акты по конституциям и уставам субъектов Российской Федерации // Рос. юрид. журнал. – 2001. – № 1. – С. 44–53.

³ См.: Козак Д. Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал рос. права. – 2002. – № 5. – С. 3–11.

Во-первых, в Конституции не приведены процедуры, которые позволили бы с достаточной для практики точностью установить, «что и как» в сфере совместного ведения определяется Федерацией, а «что и как» соответственно определяется субъектами Федерации.

Во-вторых, как было указано выше, возможность уточнения конституционных положений (ст. 71 - 72) осложняется тем, что в соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации осуществляется не только Конституцией РФ, но и федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Конечно, переход к договорным отношениям вряд ли возможен, но Конституцию РФ никто не изменял.

Согласно ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, административное (как и административно-процессуальное) законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Законодательство об административной ответственности является составной частью административного законодательства. Этот вывод вытекает из анализа положений Конституции РФ и иных нормативных актов, но законодательно не закреплён. Сама неопределённость формулировки открыла этап вольного толкования компетенции органов власти субъектов РФ в области принятия административного законодательства¹.

Конституция РФ не даёт однозначного ответа на разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области установления административной ответственности. Но от того, насколько точно в законодательстве определены пределы разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области установления административной ответственности, во многом будет зависеть состояние законности в сфере законодательства об административных правонарушениях и юрисдикционной деятельности. У ученых-административистов

нет единодушного мнения по вопросу определения предмета регулирования при установлении административной ответственности за нарушение тех или иных конкретных правил². Причиной последнего может быть наличие различных взглядов ученых на обеспечение конституционных и иных общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства», согласно ч. 1 этой же статьи, «перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина».

Применение мер административной ответственности в отношении физических лиц, как считают некоторые ученые-административисты, нарушает их права и законные интересы и должны быть основаны на решениях суда³. В пользу последнего говорят и нормы международного права.

В 1998 г. Россия ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.⁴ Согласно ст. 6 данной Конвенции, каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения,

¹ См.: Ульянова В.Н. О конституционности административной ответственности. – С. 53.

² См., напр. Карасев М. Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал рос. права. – 2001. – № 9. – С. 37–42; Козак Д. Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Там же. – 2002. – № 5. – С. 3–11; Россинский Б. В. О разграничении компетенции Российской Федерации и её субъектов в области укрепления административной ответственности // Там же. – 2001. – № 7. – С. 15–23; Тарнапольский Р.И. Правовые проблемы разграничения компетенции Российской Федерации и её субъектов в области законодательства об административной ответственности: Сб. науч. тр. / Отв ред. И. Л. Бачило. – 1999. – С. 238–241.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Алексеева Л. Б., Жуйков В. М., Лукашук И. И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации: (Практ. пособие). – М.: Права человека, 1996. – 432 с.

предъявленного ему, на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Кроме того, на основании указанной статьи каждый обвиняемый в уголовном преступлении считается невиновным, пока виновность его не будет доказана в соответствии с законом. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет, как минимум, следующие права:

1) быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;

2) иметь достаточное время и возможность для подготовки своей защиты;

3) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, если у него нет достаточных средств для оплаты услуг защитника, иметь назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;

4) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос его свидетелей на тех же условиях, что и свидетелей, показывающих против него;

5) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на нем.

К уголовному обвинению (уголовной сфере) относятся: уголовно-правовые, уголовно-процессуальные отношения и отношения, связанные с применением административных наказаний¹. Таким образом, все административные правонарушения, согласно Европейской конвенции, относятся к уголовному обвинению, и их рассмотрение должно быть подведомственно суду, а лица, привлекаемые к административной ответственности, имеют права, предусмотренные данной Конвенцией.

Действующее российское законодательство предусматривает большую категорию дел об административных правонарушениях, которая рассматривается ми-

ровыми судьями, судьями судов общей юрисдикции, арбитражных судов, гарнизонных военных судов, мировыми судьями (ст. 23.1. КоАП РФ). Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами мировыми судьями. Количество дел об административных правонарушениях, рассмотренных судом, постоянно растет. Так, в 2000 г. было рассмотрено 2530,5 тыс., что почти в два раза превышает количество дел, рассмотренных судьями в 1993 г.² В основном же дела об административных правонарушениях рассматриваются должностными лицами и органами исполнительной власти, с последующей гарантией пересмотра постановлений и решений в суде.

Полностью реализовать предоставленные Европейской конвенцией права возможно путем создания специальных судебных органов, в юрисдикцию которых входило бы рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных физическими лицами, как это было в России в XIX в. Тогда Император Александр II утвердил 20 ноября 1864 г. Устав о наказаниях, который содержал составы маловажных проступков (правонарушений), дела по которым рассматривались сельскими, волостными судьями, из числа судей избираемых сельским сходом, а также мировыми судьями³. Причем волостные и сельские суды представляли собой первую инстанцию производства по делам о маловажных проступках как физических, так и юридических лиц. В свете сказанного можно было бы предложить создание таких судов, которые бы рассматривали исключительно дела об административных правонарушениях совершенных физическими лицами. Вариантом решения данной задачи может быть передача дел об административных пра-

¹ См.: Клепицкий И. А. Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете Европейской конвенции о правах человека // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 68–69.

² См.: Ламонов Е. В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2002. – С. 4.

³ См.: Агапов А.Б. Административная ответственность. – М.: Статут, 2000. – 251 с.

вонарушениях в подведомственность мировых судей. Здесь, возможно, есть тема отдельного исследования.

Возвращаясь к предметам ведения, необходимо отметить, что, согласно ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации»¹, закрепляется право субъектов Российской Федерации осуществлять собственное регулирование по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, до принятия по этим вопросам федеральных законов. Возникает вопрос, как быть субъекту РФ? С одной стороны, принятие закона субъектом Федерации, устанавливающего административную ответственность граждан, как было указано выше, противоречит Конституции РФ, поскольку это нарушает их права. С другой стороны, возникает общественная потребность принять такой закон, чтобы урегулировать общественные отношения и тем самым обезопасить граждан от противоправных посягательств.

Если обратиться к Определению Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О «По запросу Законодательного собрания Нижегородской области о проверке конституционности части 1 статьи 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях»², то увидим, что Конституционный Суд принял следующее решение по данной проблеме. Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное (как и административно-процессуальное) законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов; по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы субъектов РФ (ч. 2. ст. 76). Из норм Конституции РФ следует, что субъекты РФ вправе принимать собственные законы, устанавливающие административную ответственность, но с условием: не противоречить

¹ СЗ РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3176.

² СЗ РФ. – 1998. – № 49. – Ст. 6102.

Конституции РФ и федеральному законодательству, которые регулируют данные общественные отношения. При отсутствии федерального закона, устанавливающего административную ответственность, субъект Российской Федерации вправе, как указывает Конституционный Суд, осуществлять собственное правовое регулирование. Это закрепляется ст. 72, ч. 2 ст. 76, ч. 1 ст. 77 Конституции РФ и, конечно же, вытекает из природы совместного ведения. С принятием федерального закона закон субъекта РФ подлежит приведению в соответствие с ним. Данная позиция нашла отражение в Постановлениях Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. и от 1 февраля 1996 г.¹ При этом Конституционный Суд сделал оговорку, что законодатель субъекта РФ, устанавливая административную ответственность за те или иные деяния, не вправе вторгаться в те сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения РФ, а также предмет совместного ведения России и ее субъектов при наличии по данному вопросу федерального законодательства.

Обобщая вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности необходимо отметить.

Во-первых, законодательство об административных правонарушениях входит в систему административного и административно-процессуального законодательства (нормы административного права)¹, что дает возможность осуществлять правовое регулирование на региональном уровне в силу ст. 72 Конституции РФ. Отсутствие данной возможности лишает субъектов РФ своей правотворческой самостоятельности и посягает на их статус, что опять же противоречит Конституции РФ.

Во-вторых, законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об

¹ СЗ РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4969., Там же. – 1996. – № 7. – Ст. 700.

административных правонарушениях. Но на федеральном уровне, кроме того, действуют нормативные правовые акты, содержащие нормы административной ответственности (например, Налоговый кодекс Российской Федерации от 16 июля 1998 г.²).

К ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление положений, предусмотренных ст. 1.3. КоАП РФ.

Законодательство Российской Федерации должно устанавливать административную ответственность за нарушение федерального законодательства и за правонарушения, имеющие повышенную общественную вредность, т.е. за такие, которые посягают на здоровье, честь и достоинство личности, собственность, общественный порядок³. Все, что не входит в указанные выше сферы, относится к ведению субъектов РФ, которые вправе осуществлять собственное нормотворчество. К таким сферам общественных отношений, по нашему мнению, относятся: права и законные интересы граждан; их здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественная нравственность; охрана собственности; окружающая природная среда и природопользование; транспорт, строительство, жилищно-коммунальная сфера; сельское хозяйство, землепользование, ветеринария; предпринимательская деятельность и финансы, институты государственной власти субъектов Российской Федерации и местное самоуправление; общественный порядок и общественная безопасность; информация, архивное и библиотечное дело.

В-третьих, субъекты РФ вправе определять подведомственность дел об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена их

¹ См.: Старилов Ю. Н. О сущности и новой системе административного права: Некоторые итоги дискуссии // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 12–21.

² СЗ РФ. – 1998. – №341. – Ст. 3824

³ См.: Россинский Б. В. О разграничении компетенции Российской Федерации и её субъектов в области укрепления административной ответственности // Журнал рос. права. – 2001. – № 7. – С. 15–23.

законами, определять полномочия должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях.

В-четвертых, если правила, за нарушение которых вводится административная ответственность, устанавливаются на федеральном уровне, то и ответственность за их нарушение должна устанавливаться на федеральном уровне¹, отсюда субъекты Федерации не вправе дополнительно устанавливать ответственность за нарушение таких правил или дублировать ее. «Если административная ответственность за нарушение федеральных норм КоАП РФ не определена, то субъекты Российской Федерации устанавливать ее не вправе»². То есть субъекты Федерации не вправе осуществлять опережающее правовое регулирование по вопросам установления административной ответственности за нарушение федеральных норм.

В-пятых, субъекты Федерации имеют право принимать законы об административной ответственности за нарушение только законодательства субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В-шестых, регионы могут издавать законы об административной ответственности при наличии федерального закона по тому же вопросу, но только в том случае, если федеральный закон уже частично устарел, или не учитывает экономические, исторические, национальные, социальные особенности конкретного субъекта РФ. При этом данный закон не должен противоречить федеральному законодательству, а с внесением в федеральный закон изменений и дополнений закон субъекта должен быть приведен в соответствие с ним. Если все-таки принять такой закон субъекту РФ нельзя, то законодательный (представительный) орган субъекта РФ вправе обратиться по поводу принятия федерального закона в

¹ См.: Студеникина М. С. Законодательное обеспечение борьбы с административными правонарушениями: Сб. науч. тр. / Отв ред. Н. И. Бачило, Н. Ю. Хаманева. – М., 2001. – С. 15–19.

² См.: Шишунова Е. В. Состояние и перспективы развития науки административного права: (Шестые «лазаревские чтения») // Государство и право. – 2002. – № 11. – С. 30.

Федеральное Собрание с законодательной инициативой (ст. 104 Конституции РФ), например, Воронежская областная Дума выступала с законодательной инициативой принятия федерального закона об административной ответственности за незаконные действия, связанные с приемом лома цветных металлов.

2.2. Правовой статус органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации

Одной из функций законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности является формирование региональными законодателями органов, имеющих в своей компетенции обязанности по составлению протоколов об административных правонарушениях, по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов РФ (ч. 4 ст. 1.3; ст. 22.1. – 22.3; ч. 6. ст. 28.3. КоАП РФ). В юридической литературе данные органы называют органами (субъектами) административной юрисдикции. По А. Ю. Якимову, субъект административной юрисдикции – это предусмотренный нормами административно-деликтного права субъект (орган, представитель власти), уполномоченный рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях¹. Причем, определяя статус субъектов административной юрисдикции, А. Ю. Якимов указывает на необходимость выделения следующих блоков элементов статуса: целевой, структурно-организационный, компетенционный¹.

На основании федерального законодательства дела об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами: мировыми су-

¹ См.: Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации / А. Ю. Якимов. – М.: Проспект, 1999. – С. 13.

дьями; комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов РФ; административными комиссиями и иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ (ч. 2. ст. 22.1. КоАП РФ).

Формирование региональных органов административной юрисдикции, в полномочия которых входило бы рассмотрение дел об административных правонарушениях, должно осуществляться на основании региональных законов об административных правонарушениях или отдельных законов². Например, Закон Белгородской области от 13 ноября 2002 г. № 53 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»). Правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав определяется и Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав действуют при администрациях соответствующих органов местного самоуправления, но не входят в ее структуру. Данные комиссии применяют к правонарушителям меры административного наказания или меры воздействия принудительно-воспитательного характера в отношении несовершеннолетних и (или) их родителей⁴. Правоохранительная направленность деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав заключается в решении ими следующих задач:

- предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;
- обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

¹ См.: Там же.

² См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. – С. 673.

³ СЗ РФ. – 1999. - № 26. – Ст. 3177.

⁴ См.: Белорусов В. Б. Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности в Российской Федерации. – М., Издательский дом «Финансовый контроль», 2005. – С. 112.

- социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально-опасном положении;
- выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий;
- выявление и пресечение случаев жестокого обращения с детьми в семье;
- организация контроля за условиями воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних;
- координация деятельности специализированных органов в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних¹.

По количественной характеристике, большинство дел об административных правонарушениях входит в прерогативу административных комиссий. Их компетенция определяется как отдельными законами, так и законами, устанавливающими административную ответственность. Например, законами Кемеровской², Калужской³, Кировской⁴, Курганской⁵, Вологодской⁶, Томской областей⁷, Алтайского края⁸. Административные комиссии рассматривали дела об административных правонарушениях, ответственность за которые была установлена только федеральным законодательством. В настоящее время не во всех субъектах РФ созданы административные комиссии, при этом целая система административных комис-

¹ См.: Там же. – С. 111.

² Закон Кемеровской области от 15 июля 2002 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» / Консультант Плюс

³ Закон Калужской области от 4 июля 2002 г. № 133 – ОЗ «О создании административных комиссий» / Консультант Плюс

⁴ Закон Кировской области от 26 июня 2002 г. «Об административных комиссиях в Кировской области» / Консультант Плюс

⁵ Закон Курганской области от 2 июля 2002 г. № 197 «О внесении изменений в Закон об административных правонарушениях на территории Курганской области» / Консультант Плюс

⁶ Закон Вологодской области от 30 июня 2002 г. № 804-ОЗ «Об административных комиссиях муниципальных образований Вологодской области» / Консультант Плюс

⁷ Закон Томской области от 5 июля 2002 г. № 45-ОЗ «Об административных комиссиях в Томской области» / Консультант Плюс

⁸ Закон Алтайского края от 3 июля 2002 г. «Об административной ответственности за совершения правонарушений на территории Алтайского края» / Консультант Плюс

сий, которая работала около двух десятков лет, была ликвидирована. Думается, это большое упущение региональных властей, которые до принятия КоАП РФ должны были решить данный вопрос. Проблема состоит в самоустранении органов региональной власти от регулирования деятельности административных комиссий. Во многих субъектах РФ нет специального законодательства, регулирующего статус административных комиссий. Решить проблемы формирования и деятельности административных комиссий однозначно невозможно. Система административных комиссий, согласно ст. 199 КоАП РСФСР, состояла из административных комиссий при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских Советов народных депутатов, которые рассматривали различные категории дел об административных правонарушениях в зависимости от подведомственности, от населенного пункта (например, г. Москва), от труднодоступности или значительной отдаленности населенных пунктов от районного центра. В настоящее время во всех субъектах РФ сокращается число дел об административных правонарушениях, подведомственных административным комиссиям. Сравним: в соответствии со ст. 199 КоАП РСФСР 1984 г. административные комиссии рассматривали дела более чем по 100 видам административных правонарушений. Теперь число таких дел законами субъектов РФ определяется от 13 до 75¹.

Административные комиссии являются негосударственными субъектами административной юрисдикции, вместе с тем они реализуют государственные полномочия, применяя административные наказания. С учетом этого, деятельность указанных комиссий, по аналогии с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, должна быть урегулирована федеральным законодательством.

¹ См.: Масленников М. Я. Законодательство субъектов российской Федерации об административной ответственности: Правотворчество и центробежные импровизации // Государство и право. – 2005. - № 10. – С. 37.

Главные трудности при определении статуса административных комиссий на сегодняшний момент состоят в выборе видов административных комиссий, в определении подведомственности дел об административных правонарушениях, в финансировании. В действующем федеральном законодательстве нет решения этих вопросов, все отдается на откуп субъектам РФ, есть только ст. 22.3. КоАП РФ, которая определяет, что в случае упразднения указанных законом субъекта РФ органов, должностных лиц, в полномочия которых входило рассмотрение дел об административных правонарушениях, до внесения изменений в законодательство, подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями. Если же орган преобразован, реорганизован, переподчинен, то дела об административных правонарушениях до изменения законодательства субъекта РФ передаются органам, которым были переданы указанные функции. В случае изменения названия органа, учреждения, должности должностного лица, рассматривающих дела об административных правонарушениях, то до момента внесения изменений в нормативные правовые акты указанные лица продолжают исполнять возложенные на них обязанности.

Законодательство об административных правонарушениях в субъектах РФ предусматривает различные варианты создания и наделения компетенцией административных комиссий. Например, проектом Закона Воронежской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по формированию и организации деятельности административных комиссий на территории Воронежской области» предполагалось, что органы государственной власти Воронежской области будут наделять муниципальные образования первого вида (город, район, город-район) государственными полномочиями по формированию административных комиссий, организации их деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена законами Воронежской области. Финансирование деятельности данных комиссий предполагалось осуществлять за счет взимаемых ад-

министративных штрафов. Контроль за осуществлением данных полномочий возлагался бы на администрацию области.

В большинстве случаев административные комиссии создаются и в других муниципальных образованиях: районах в городах, городах в районах (например, в Кемеровской¹, Калужской² областях, Алтайском крае³). В Кировской области предусмотрено создание административных комиссий органов исполнительной власти Кировской области и административных комиссий муниципальных образований Кировской области (Закон Кировской области от 26 июня 2002 г. «Об административных комиссиях в Кировской области»⁴). Формируются административные комиссии в большинстве случаев представительными органами местного самоуправления (Курганская область⁵). В Калужской области они формируются Законодательным собранием области, а в Вологодской области – по постановлению главы муниципального образования⁶. В некоторых случаях, в региональных законах не указываются, какие конкретно органы могут формировать административные комиссии. Так, в Томской области их формируют органы местного самоуправления, какие конкретно не известно⁷.

Количественный состав административных комиссий тоже определяется по-разному. В Алтайском крае он составляет 7 человек, в Кировской области – не менее 7 человек, в Калужской области – от 5 до 13 человек, в Курганской области

¹ Закон от 15 июля 2002 г. № 52-ОЗ Кемеровской области «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» / Консультант Плюс

² Закон Калужской области от 4 июля 2002 г. № 133 – ОЗ «О создании административных комиссий» / Консультант Плюс

³ Закон Алтайского края от 3 июля 2002 г. «Об административной ответственности за совершения правонарушений на территории Алтайского края» / Консультант Плюс

⁴ Вятский край. – 2002. – 31 июля.

⁵ Закон Курганской области от 2 июля 2002 г. № 197 «О внесении изменений в Закон об административных правонарушениях на территории Курганской области» / Консультант Плюс

⁶ Закон Вологодской области от 30 июня 2002 г. № 804-ОЗ «Об административных комиссиях муниципальных образований Вологодской области» / Консультант Плюс

⁷ Закон Томской области от 5 июля 2002 г. № 45-ОЗ «Об административных комиссиях в Томской области» / Консультант Плюс

– от 3 до 15 человек, а в Вологодской области количество состава административных комиссий определяет глава муниципального образования. В состав административных комиссий входят: председатель, его заместитель, секретарь, члены комиссии. На правах членов комиссии могут включаться работники милиции общественной безопасности, депутаты представительного органа местного самоуправления и представители общественности.

Состав административной комиссии должен определяться правовым актом руководителя исполнительного органа местного самоуправления – мэра, главы администрации муниципального образования либо главы сельской или поселковой администрации – в форме постановления¹.

В любом случае, административные комиссии являются постоянно действующими коллегиальными формированиями при органах местного самоуправления².

Что касается формирования других юрисдикционных органов, необходимо указать, что они должны создаваться на основании региональных законов об административных правонарушениях или отдельных законов³. Но нередко статус региональных административно-юрисдикционных органов и их должностных лиц определен различными положениями (Положение о Государственной жилищной инспекции Воронежской области, утвержденное постановлением Администрации Воронежской области от 6 января 2000 г. № 5,

Положение об экологической инспекции администрации Воронежской области, утвержденное постановлением Администрации Воронежской области от 6 авгу-

¹ См.: Масленников М. Я. Законодательство субъектов российской Федерации об административной ответственности: Правотворчество и центробежные импровизации // Государство и право. – 2005. - № 10. – С. 37.

² См.: Белорусов В.Б. Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности в Российской Федерации. – С.113.

³ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. – С. 673.

ста 2002 г. № 723)¹.

Определяя правовое положение юрисдикционных органов, необходимо выделить следующие блоки элементов их статуса: целевой, структурно-организационный, компетенционный².

Мы же мы затронем вопрос, касающийся полномочий мировых судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законодательством субъектов РФ.

В настоящее время существенно увеличена подведомственность дел об административных правонарушениях судьям. Причем в соответствии со ст. 22.1. КоАП РФ дела, отнесенные к юрисдикции судей, распределяются между мировыми судьями, судьями федеральных судов общей юрисдикции и судьями федеральных арбитражных судов. Согласно ч. 1 ст. 23.1. судьи рассматривают дела об административных правонарушениях предусмотренных в 135 статьях особенной части КоАП РФ. Часть вторая указанной статьи определяет, что орган или должностное лицо, к которым поступили дела об административных правонарушениях, предусмотренных 57 статьями Особенной части КоАП РФ, вправе передать такие дела на рассмотрение судьи. Что касается мировых судей, то подавляющее большинство дел об административных правонарушениях, как это вытекает из анализа абз. 4 ч. 3 комментируемой статьи, находится в их юрисдикции. К исключительной подсудности судей районных судов относятся две разноплановые категории дел об административных правонарушениях. Дела об административных правонарушениях, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, рассматриваются судьями районных судов (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ).

¹ Консультант Плюс Воронеж

² См. подробнее: Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М.: Проспект, 1999. – 200 с.

Причины передачи такого огромного количества дел об административных правонарушениях в подведомственность судам связаны, во-первых, с тем, что судьи – это наиболее компетентные, профессионально подготовленные представители государственной власти, способные объективно и беспристрастно разрешать правовые вопросы¹. Считается что, судья является независимым от ведомственных и иных влияний². Во-вторых, судьи рассматривают наиболее сложные дела об административных правонарушениях, например, воспрепятствование явки в суд народного или присяжного заседателя (ст. 17.5 КоАП РФ). Мы согласны с тем, что только судье могут быть переданы полномочия рассматривать дела об административных правонарушениях в случае, если субъектом ответственности выступает иностранный гражданин и лицо без гражданства, когда для разрешения этого дела требуется знание и применение норм международного права³. И последнее, ряд составов административных правонарушений отнесен к подсудности судьи с учетом санкций статей, предусматривающих возможность применения к виновному таких наказаний, которые вправе назначать только судья. К числу таких наказаний относится возмездное изъятие орудия или предмета административного правонарушения (ст. 3.6. КоАП РФ), конфискация орудия или предмета административного правонарушения (ст. 3.7. КоАП РФ), лишение специального права (ст. 3.8. КоАП РФ), административный арест (ст. 3.9. КоАП РФ), административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 3.10. КоАП РФ), дисквалификация (ст. 3.11. КоАП РФ), административное приостановление деятельности (ст. 3.12.).

¹ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 2002. – С. 679.

² См.: Кулинко М. В. Некоторые новеллы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юрист. – 2003. - № 4. – С. 55.

³ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 2002. – С. 679.

Кроме федеральной компетенции по рассмотрению дел об административных правонарушениях, мировым судьям передаются на рассмотрение дела об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена региональным законодательством. Так, Законом Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» определено, что мировые судьи Воронежской области рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренные 8 статьями данного Закона¹.

По мнению некоторых ученых, по мере развития российской судебной системы судебная компетенция по делам об административных правонарушениях будет расширяться². М.В. Кулилко считает, что совершенствование судебной системы и увеличение численности судей, возрастающая специализация судопроизводства должна повлечь передачу большого количества дел об административных правонарушениях в подсудность судьям. Но это, в свою очередь, потребует значительного количества судей, которые были бы заняты только рассмотрением дел об административных правонарушениях, и их глубокой специализации по конкретным видам государственного управления¹.

Итак, если более половины составов административных правонарушений Особенной части КоАП РФ подведомственны судам, да еще и субъекты РФ передают часть дел об административных правонарушениях мировым судьям, то не лучше ли все дела об административных правонарушениях передать в подведомственность судам? Вот тогда, как нам кажется, и возникла бы острая необходимость в создании специальных судов, занимающихся лишь рассмотрением дел об административных правонарушениях. Но в этом случае отпадает необходимость в деятельности несудебных юрисдикционных органов. Федеральных органов ис-

¹ См.: Коммуна. – 2004. – 13 янв.

² См.: Масленников М. Я. Полномочия судьи районного суда при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Рос. юстиция. – 2002. - № 7. – С. 34.

полнительной власти, их структурных и территориальных подразделений, имеющих полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях, более 60. На региональном и местном уровнях также созданы несудебные юрисдикционные органы, которым подведомственно большее количество дел об административных правонарушениях. Так, в Воронежской области в соответствии с Законом Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» созданы и осуществляют функцию применения мер административной ответственности следующие уполномоченные органы: административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, Государственная жилищная инспекция Воронежской области, экологическая инспекция администрации Воронежской области (ст. 7)².

По мнению автора передача большого количества дел об административных правонарушениях судьям, в том числе мировым судьям, в большинстве случаев неоправданно и нецелесообразно. Судьи по существу заменяют те органы, которые призваны осуществлять контрольные функции в различных сферах управления и применять меры административной ответственности. Говоря о компетентности и независимости судей, мы думаем, что несудебные юрисдикционные органы не способны квалифицированно рассматривать дела об административных правонарушениях и выносить объективные постановления. На самом деле это не так. Что касается пристрастности и зависимости от ведомственных и иных влияний административных органов, то это чисто субъективный подход, который не может быть отправной точкой в решении данного вопроса.

Функции суда сводятся к осуществлению правосудия, разрешению правового спора или конфликта интересов. Дела об административных правонарушениях,

¹ См.: Кулинко М.В. Некоторые новеллы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юрист. – 2003. - № 4. – С. 55.

² См.: Коммуна. – 2004. – 13 янв.

не представляющие собой «большую» общественную опасность, не требующие проведения различного рода экспертиз и иной трудоемкой доказательственной работы, могут рассматриваться теми органами и должностными лицами, которые призваны, с учетом соответствующей специализации и компетенции в конкретных отраслях управления, осуществлять контрольно-надзорные функции.

Поскольку законом установлена возможность судебного контроля в производстве по делам об административных правонарушениях (ст. 30.11 КоАП РФ), то каждому предоставляется возможность реализовать свое конституционное право на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ). В этом случае судебное производство является наиболее востребовательным и, безусловно, является самым надежным способом обеспечения прав человека.

При определении компетенции мировых судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена региональным законодательством, необходимо использовать принцип целесообразности. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных, например, ст. 25 Закона Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» («Нарушение законодательства Воронежской области в сфере торговли и оказания услуг населению»), вполне можно было бы отнести к подведомственности административных комиссий. Или, например, меры административной ответственности за нарушение правил пользования общим имуществом (местами общего пользования) многоквартирных домов либо нежилых помещений в многоквартирных домах (ст. 32 Закона Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области») квалифицированно может применить Государственная жилищная инспекция Воронежской области. Обоснованным, на наш взгляд, является отнесение к компетенции мировых судей рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 15 – 17 Закона Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ

«Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» («Проявление неуважения к символике Воронежской области, а также нарушение порядка ее использования», «Непредставление информации депутату Воронежской областной Думы, депутату представительного органа местного самоуправления», «Неисполнение решений по вопросам местного значения»). В качестве критериев распределения составов между мировыми судьями и административными комиссиями должны учитываться сложность юридической квалификации, высокий размер административных санкций¹.

Производство по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов РФ, осуществляется в соответствии с федеральным законодательством. В случае обжалования постановления по делу об административном правонарушении, дело об административном правонарушении может быть пересмотрено только судьями районных судов. Представляется возможным, в этом случае, передать полномочия районных судов по пересмотру постановлений по делам об административных правонарушениях, мировым судьям. Это позволит разгрузить районные суды и как нам кажется, делает судебную защиту более доступной.

В результате частого изменения структур исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, несвоевременного внесения изменений в региональное законодательство возникает проблема передачи полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях из-за ликвидации, реорганизации юрисдикционных органов субъектов РФ.

В действующем федеральном законодательстве нет решения этих вопросов, все отдается на откуп регионам; есть только ст. 22.3. КоАП РФ, которая определяет, что в случае упразднения указанных законом субъекта РФ органов, должностных лиц, в полномочия которых входило рассмотрение дел об административных

¹ См.: Демин А. В. Актуальные вопросы регионального законодательства об административных правонарушениях. – С. 248.

правонарушениях, до внесения изменений в законодательство, подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями.

К сожалению, в том же Законе Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» эта проблема осталась открытой. Представляется необходимым дополнить Закон нормой о том, что в случае не образования по каким-либо причинам, органа, в компетенцию которого входит рассмотрение дел об административных правонарушениях, подведомственные ему дела передаются на рассмотрение мировым судьям.

2.3. Некоторые вопросы применения административной ответственности в субъектах Российской Федерации

В настоящее время в субъектах Российской Федерации накоплен значительный массив законодательства об административных правонарушениях. В то же время с ростом числа региональных законов, практика их применения неоднозначна. Проблема становится еще более серьезной, если в субъектах Российской Федерации отсутствуют устоявшиеся общие правила применения административной ответственности.

В теории права, когда употребляют термин «применение», чаще всего звучат следующие словосочетания: «применение права» или «применение норм права».

В юридической науке традиционно под применением норм права понимается вынесение индивидуально-конкретных государственно-властных правовых актов при разрешении юридических дел компетентными органами государства¹. Данный термин также понимается как «организационно-правовой метод регулирования политических и правовых отношений, состоящий во властной юрисдик-

¹ См. подробнее: Вопленко Н. Н. Социалистическая законность и применение права / Под ред. М.И. Байтина. – М., 1978. – 125 с.

ционной, исполнительно-распорядительной или контрольно-надзорной деятельности специальных субъектов, в процессе которого осуществляется индивидуальное урегулирование правом общественных отношений»¹.

С юридической точки зрения применение норм права заключается в наделении персонально указанных лиц (организаций) конкретными субъективными правами и возложением на них соответствующих юридических обязанностей, в зависимости от индивидуальных обстоятельств рассматриваемых дел и нормативно-правовых установлений.

Применение административно-правовых норм, регламентирующих административную ответственность, представляет собой правоохранительный юрисдикционный способ применения права. Важной чертой юрисдикционного правоприменения является его направленность на охрану права от нарушений. В порядке юрисдикции реализуется подавляющее число правовых норм, регламентирующих основания возникновения и порядок возложения юридической ответственности.

Применение административной ответственности - это правоприменительная, правоохранительная деятельность субъектов административной юрисдикции. Данная деятельность осуществляется путем совершения определенных действий, которые осуществляются в предусмотренном законом процессуальном порядке, направлены на рассмотрение дела об административном правонарушении.

Применение административно-правовых норм является прерогативой соответствующих субъектов исполнительной власти, выражается в издании полномочным органом (должностным лицом) индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях материальных либо процессуальных норм, которые издаются применительно к конкретным административным делам.

Ю. Н. Старилов под применением административно-правовых норм понимает «издание полномочным органом управления (должностным лицом) либо нормативных актов, предусматривающих механизм реализации соответствующего

¹ См.: Лазарев В. В. Применение советского права. - Казань, 1972. – С. 45.

правового предписания, либо индивидуальных актов, определяющих применение административно-правовой нормы к конкретной практической ситуации»¹.

Применение административной ответственности - это применение санкций административно-правовых норм, в которых сформулировано административное наказание и диспозиций административно-правовых норм, закрепляющих признаки правонарушений, элементы юридического состава правонарушений.

Структура применения административной ответственности в субъектах Российской Федерации состоит из следующих элементов:

1) административно-деликтных норм, устанавливающих юридический состав административного правонарушения: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона;

2) административно-правовых норм, регламентирующих виды наказания и общие правила их назначения;

3) административно-правовых норм, устанавливающих принципы законодательства об административных правонарушениях;

4) субъектов правоприменения;

5) правоприменительных отношений, возникающих на основе административно-правовых норм, между субъектом правоприменения и субъектом правонарушения;

6) актов реализации прав и обязанностей участников правоотношений¹.

Деятельность, связанная с изучением обстоятельств административных правонарушений и применением санкций к правонарушителям, входит в компетенцию соответствующих региональных юрисдикционных органов, их должностных лиц и протекает в процессуальной форме, т.е. в рамках правоприменительного процесса.

¹ См.: Старилов Ю. Н. Административное право. - С. 378.

Процессуальной формой применения региональных административно-деликтных законов выступает производство по делам об административных правонарушениях, которое регулируется федеральным законодательством. КоАП РФ предусматривает четыре стадии такого производства:

- 1) возбуждение дела об административном правонарушении;
- 2) рассмотрение дела об административном правонарушении;
- 3) пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;
- 4) исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Кратко изложим основные проблемные вопросы применения административной ответственности по законам субъектов РФ.

На стадии возбуждения дела, важным юридическим моментом является составление протокола об административном правонарушении.

Отсутствие единой типизированной формы протокола об административном правонарушении приводит к поискам вариантов решения этого вопроса в законах субъектов РФ об административной ответственности. В некоторых региональных законах в приложениях даны примерные образцы и типизированные формы протокола об административном правонарушении (приложения к законам Алтайского края, Кировской, Новосибирской, Смоленской, Тюменской, Ярославской областей и Республики Тыва). Используемые бланки протоколов об административных правонарушениях не обеспечивают возможности использования вычислительной техники для сбора статистической информации. В результате, отсутствует информация об административной деликтности не только в общем по Российской Федерации, но даже и отдельно по субъектам Российской Федерации.

¹ См.: Рогачева О. С. Административная ответственность: Учеб. пособие. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2005. – С. 72-73.

Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении (например, отсутствие сведений о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола и т.п.).

В случае несанкционированной торговли продавцы часто не имеют при себе документов, называют вымышленные имена и адреса. В связи с этим, много протоколов составляются на несуществующих лиц.

Несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу (например, нарушение срока направления протокола для рассмотрения дела об административном правонарушении).

В связи с указанным, по нашему мнению, необходимо принимать меры к обучению должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

С целью исключения фактов несвоевременного составления протоколов об административной ответственности за производство с целью сбыта, сбыт крепких спиртных напитков домашней выработки, необходимо рекомендовать работникам милиции и экспертам проводить исследования спиртных напитков в предусмотренный законом двухдневный срок.

Как недостаток в работе милиции следует отметить, что при выявлении фактов самогонварения работниками милиции не всегда предпринимаются меры к обнаружению и изъятию аппаратов для изготовления крепких спиртных напитков. Но обнаружить их возможно только путем обыска, в том числе и жилого помещения граждан. Вопрос об обыске в КоАП РФ не регламентируется, отсюда практи-

чески по каждому делу данной категории допускается нарушение конституционных прав граждан.

В случае упразднения указанных в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений, должностными лицами которых был составлен протокол, либо упразднения должности должностного лица до внесения соответствующих изменений и дополнений в закон субъекта Российской Федерации подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями.

В законах субъектов РФ об административных правонарушениях иногда дублируются положения разделов I, III-V КоАП РФ, в частности, правила о содержании протоколов и постановлений по делам об административных правонарушениях, порядке рассмотрения дел и другие процессуальные нормы, что незаконно, поскольку тем самым отрицается прямое действие и верховенство норм федерального законодательства. Иногда протоколы об административных правонарушениях составляются не юристами (например, должностными лицами административных комиссий), поэтому было бы правильным в соответствующих положениях о региональных административно-юрисдикционных органах указывать формы процессуальных документов.

Административное расследование по административным правонарушениям, предусмотренным законами субъектов РФ, не осуществляется.

В целях соблюдения сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях судье, юрисдикционному органу и его должностному лицу необходимо принимать меры для быстрого извещения участвующих в деле лиц о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении. Оно может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т.п.).

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте рассмотрения дела и в случае, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу.

Учитывая, что изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения, изъятых из оборота и подлежащих обращению в доход государства или уничтожению, не является конфискацией (например, крепкие спиртные напитки домашней выработки), при вынесении постановления по делу об административном правонарушении необходимо решить вопрос об этих вещах независимо от привлечения лица к административной ответственности, или при вынесении постановления о прекращении производства по делу.

Очень важным вопросом производства по делам об административных правонарушениях является своевременная уплата административного штрафа. Не исполнение в установленные сроки постановления о наложении административного наказания в виде штрафа обусловлено следующими обстоятельствами:

- 1) неплатежеспособность определенной части населения (пенсионеры, жители сельских районов);
- 2) отсутствие механизма ответственности за совершение такого рода противоправных деяний;
- 3) отсутствие должной заинтересованности должностных лиц юрисдикционных органов в пополнении местного бюджета за счет административных штрафов.

Согласно ст. 20.25. КоАП РФ неуплата административного штрафа в установленный законом срок, влечет административные наказания, включая административный арест до 15 суток. Данная статья неприменима при неисполнении постановления о наложении административного штрафа, вынесенное на основании регионального административно-деликтного законодательства. Это означает, что

правонарушитель, в связи с этим, по сути не имеет сколько нибудь неблагоприятных последствий своего противоправного деяния.

Для должной правоприменительной практики, целесообразно, разработанные правила применения регионального административно-деликтного законодательства фиксировать в специальных документах, например инструкциях, положениях, информационных письмах региональных юрисдикционных органов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новый Кодекс РФ об административных правонарушениях, вступивший в действие с 1 июля 2002 г., определил исходные начала административной ответственности, соответственно региональное законодательство в этой области должно ему соответствовать. К сожалению, региональный законодатель не старается вовремя привести свои законы об административных правонарушениях в соответствие с федеральным законодательством. Причин этому много: от явного нежелания представительных (законодательных) органов государственной власти менять «удобное» для них законодательство до отсутствия элементарной инициативы от населения и органов местного самоуправления.

В заключение автору хотелось бы осветить основные направления развития регионального законодательства об административных правонарушениях и определить факторы, влияющие на его развитие.

К основным факторам, влияющим на развитие законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях, относятся:

1. Степень разработки федерального законодательства. Федеральное законодательство об административной ответственности представляет собой совокупность нормативных правовых актов, основным из них является Кодекс РФ об административных правонарушениях, который является стержнем законодательства об административной ответственности, потому что только им закреплены основные принципы административной ответственности, виды и порядок наложения взысканий, порядок производства по делам об административных правонарушениях, порядок применения мер обеспечения данного производства и порядок исполнения постановлений о назначении административных взысканий. Кроме того, КоАП РФ определяет юрисдикцию органов, в компетенцию которых входит рассмотрение дел об административных правонарушениях. Но как мы знаем, админи-

стративная ответственность регулируется и другими федеральными нормативными правовыми актами, в частности Налоговым кодексом РФ. Наличие КоАП РФ и Налогового кодекса РФ ставит вопрос, каким законом руководствоваться, поскольку диспозиции некоторых статей почти идентичны, а порядок наложения штрафных санкций различен, да и мера ответственности та же. Правоприменителю, наверное, придется долго пользоваться данным «дуэтом», пока не изменится законодательство¹. Несмотря на содержащиеся в КоАП РФ положения о виновности юридических лиц, понятие должностного лица, их применение на практике будет иметь большие трудности².

КоАП РФ содержит ряд коллизий и пробелов. Достаточно посмотреть ст. 2.1., чтобы понять серьезную несогласованность данной нормы. Или, например, в соответствии с ч. 3 ст. 11.19. КоАП РФ сдача опасных веществ на хранение в железнодорожные камеры хранения влечет наложение административного штрафа. А если гражданин сдал такие вещества в камеры хранения автовокзала, аэровокзала, то привлечь его к ответственности, исходя из буквального смысла ст. 11.19., нельзя. Налицо явный пробел³.

Существуют некоторые проблемы и с подведомственностью. Кодекс РФ об административных правонарушениях, определяя компетенцию органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях не закрепляет, однако, кто конкретно будет составлять протоколы об административных правонарушениях и применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Данный пробел восполняется нормативными правовыми актами министерств и ведомств, должностные лица которых выполняют эти полномочия. Данные примеры показывают несовершенство законодательства об админи-

¹ См.: Сорокин В. Д. Новый Кодекс РФ об административных правонарушениях: Первые впечатления // Юрид. мысль. – 2002. – № 6 (6). – С. 8.

² См. подробнее: Салищева Н. Г. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (вводный). – М.: ООО «Витрэм», 2002. – 320 с.

³ См.: Гуев А.Н. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. – М., 2002. – С. 567.

стративных правонарушениях. Если федеральные органы государственной власти с огромным аппаратом юристов, материально-техническим обеспечением не могут полноценно регулировать общественные отношения, то региональному законодательству в этом случае еще труднее.

Российское законодательство, как и региональное законодательство, составляет единую правовую систему, при этом, как и законодательство любого другого государства, не может быть до конца совершенным. Прогресс и эволюция человечества всегда идут на шаг впереди правового поля. Но стремление к более качественному регулированию общественных отношений должно быть приоритетным направлением развития субъектов Федерации.

2. Следующий фактор – социально-экономическое и культурное развитие регионов. Каждый субъект РФ обладает различной степенью социально-экономического и культурного развития. Связано это со многими причинами. Среди них: география регионов, наличие промышленных объектов, инфраструктуры, транспорта (морской, речной, воздушный), наличие сельскохозяйственных земель и т.д – все это определяет экономический рост региона. В связи с этим региональный законодатель должен активизировать свою деятельность, в том числе по принятию законов об административных правонарушениях.

3. Инициатива органов местного самоуправления и граждан. Законы об административных правонарушениях в большинстве случаев касаются рядовых граждан и юридических лиц, поэтому они и должны быть заинтересованы в принятии эффективных законов, которые обеспечивали бы их права и законные интересы. К сожалению, граждане и их объединения не стараются выйти с инициативой в законодательные органы по принятию нужных для них законов, хотя это право им предоставлено Конституцией Российской Федерации и региональным законодательством. Органы местного самоуправления также проявляют малую активность в законодательной деятельности субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Возникает вопрос, почему? Ведь штрафы за

совершение административных правонарушений оседают в местных бюджетах. Отсутствие правовой культуры граждан и элементарный правовой нигилизм «бьют» в конечном итоге по ним же.

4. Субъективные качества законодателя. Этот фактор приобретает огромное значение. Наряду с элементарной некомпетентностью, что на сегодня становится все менее заметным, часто имеет место умышленное лоббирование законов об административных правонарушениях конкретными депутатами. Для работы законодателя необходимы достаточно компетентные люди, имеющие научные достижения и профессиональный опыт, так как это влияет на качество принимаемых законов об административных правонарушениях, а также на эффективность их действия. Принятие законов об административных правонарушениях – ответственная работа, требующая четких прогнозов и основанная на долгосрочном планировании. Как показывает практика, качество законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях оставляет желать лучшего, и причин для этого достаточно.

5. Информационное обеспечение законодательного процесса. В своей работе автор столкнулся с такой проблемой, как отсутствие информационных источников опубликования законов субъектов РФ об административных правонарушениях. В Российской Федерации только создается единая правовая база законодательства субъектов РФ, отсутствие ее в конечном итоге мешает пользоваться лучшими законами. Необходимо скорейшее создание информационных правовых систем, специализированных библиотек для хранения законов субъектов Российской Федерации. Это позволит региональному законодательству пользоваться «соседскими» законами для переработки их для совершенства своего законодательства.

6. Отсутствие четкого законодательного распределения нормотворческих полномочий. В регионах это выражается в бессистемности внесения законопроектов об административных правонарушениях, отсутствии взаимного информирова-

ния по составлению предварительных планов подготовки законопроектов, отсутствии планов законодательной деятельности на долгосрочный период.

7. Взаимоотношения между федеральным и региональным законодательством об административных правонарушениях. Не секрет, что еще не до конца урегулирован вопрос о разграничении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в области установления административной ответственности. В этой связи хотелось бы отметить, что в некоторых регионах действуют законы об административных правонарушениях, которые отражают актуальные потребности развития субъекта Федерации, их национальные, природные и иные особенности. Настораживает только то, что в субъектах Федерации действуют законы, которые противоречат федеральному законодательству. Поэтому не ослабевает проблема приведения их в соответствие с Кодексом РФ об административных правонарушениях. К сожалению, на данную проблему недостаточно обращают внимания те органы и должностные лица, в компетенцию которых входит обеспечение соответствия регионального законодательства федеральному.

Направлениями развития законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях являются:

1. Развитие регионального законодательства об административной ответственности должно основываться на связи с положениями международных норм о правах человека и практики применения их в Российской Федерации. Уровень закрепления норм об административных правонарушениях необходимо привести в соответствие не только с федеральным законодательством, но и международно-правовыми стандартами. Никакая степень суверенизации субъектов РФ не может отменить международно-правовой акт, охраняющий права человека. Его всеобщность закреплена в Конституции РФ и международно-правовых актах и соглашениях, признаваемых Россией. К сожалению, законодательство об административных правонарушениях никогда не отличалось образцом законности и в большинстве случаев противоречило международным нормативным документам.

Несмотря на то, что некоторые ученые считают, что нормы, устанавливающие административную ответственность, тесно связаны с уголовным законодательством¹, они все-таки входят в состав административного законодательства. Это не мешает субъектам РФ пользоваться при принятии законов, устанавливающих административную ответственность, следующими международными правовыми актами: всеобщей декларацией прав человека, международным пактом о гражданских и политических правах и международным пактом об экономических, социальных и культурных правах².

2. Региональный законодатель, принимая законы об административных правонарушениях, не должен нарушать принципа предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Выше мы определяли основные моменты разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в области установления административной ответственности. Суммируя все сказанное по этому вопросу необходимо отметить:

а) предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации закрепляются в основном Конституцией РФ, но в ней не приведены процедуры, которые позволили бы с достаточной для практики точностью установить, какие общественные отношения в сфере совместного ведения регулируются Федерацией, а какие соответственно определяется субъектами Федерации. Оттого, насколько точно в законодательстве определены пределы разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области установления административной ответственности, во многом будет зависеть состояние законности в сфере законодательства об административных правонарушениях, качество законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях и эффективность его действия;

¹ См.: Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации. – М., 1996. – С. 169.

² Там же.

б) если правила, за нарушение которых устанавливается административная ответственность, закрепляются на федеральном уровне, то и ответственность за их нарушение должна устанавливаться на федеральном уровне, субъекты Федерации не вправе осуществлять опережающее правовое регулирование по вопросам установления административной ответственности за нарушение федеральных норм;

в) субъекты Федерации имеют право принимать законы об административной ответственности за нарушение только законодательства субъектов РФ и органов местного самоуправления;

г) законодательные органы субъектов РФ могут конкретизировать (только не дублировать нормы) административную ответственность за правонарушения, ответственность за которые уже установлена КоАП РФ, но устарела и потеряла свою значимость или не учитывает экономические, исторические, национальные, социальные особенности конкретного субъекта РФ. Это может быть осуществлено путем расширения объективной стороны состава административного правонарушения, введения дополнительной терминологии. При этом данный закон не должен противоречить федеральному законодательству. А с внесением в федеральный закон изменений и дополнений закон субъекта РФ должен быть приведен в соответствие с ним;

д) в период экономических преобразований в стране возникает вопрос о повышенной ответственности юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), а также должностных лиц за совершение правонарушений связанных с незаконной предпринимательской деятельностью, в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг, в связи с использованием полезных ископаемых на территории субъектов Федерации, объектов промышленности и строительства. Установление законами субъектов Федерации административной ответственности юридических и должностных лиц отражает особенности, специфику отдельных регионов страны в зависимости от сложившейся многоукладной экономики. Создание законов субъектов РФ, устанавливающих административную ответствен-

ность юридических лиц, это своего рода рычаг экономического развития конкретного региона, возможность дополнительно пополнять бюджет за счет административных штрафов.

3. В предметах совместного ведения РФ и ее субъектах находятся следующие сферы, требующие регулирования с помощью административно-деликтных норм субъектов РФ:

а) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, водными и другими ресурсами. 25 октября 2001 г. был принят Земельный кодекс Российской Федерации, который регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации. Ответственность за нарушение земельных отношений в Кодексе РФ об административных правонарушениях недостаточно полно их защищает. Кодекс содержит лишь несколько статей, закрепляющих ответственность за правонарушения в сельском хозяйстве и мелиорации земель. Поэтому субъектами РФ приняты свои законы об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за нарушение земельных отношений. Особую тревогу вызывают отсутствие норм, устанавливающих административную ответственность за сжигание растительных остатков на полях, которые ведут к уничтожению почвенного гумуса, нарушению структуры почвы, а также ухудшению среды обитания животных. Данные действия посягают не только на земельные отношения, но и нарушают дисбаланс всей природы, посягают на животный мир;

б) охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Вызывает определенную тревогу отсутствие норм в федеральном законодательстве, устанавливающих административную ответственность за нарушение в области охраны окружающей природной среды. К сожалению, в федеральном кодексе нет таких составов административных правонарушений, как: самовольное сенокошение и пастьба скота; засорение лесов и других природных объектов; несоблюдение требований по охране атмосферного воздуха при складировании и сжи-

гании промышленных и бытовых отходов и др. Данный недостаток должен восполняться региональными законами субъектов РФ;

в) охрана памятников истории и культуры. Федеральный закон охраняет только федеральные памятники истории и культуры, но оставляет региональные памятники истории и культуры под защиту региональных органов государственной власти. Из-за отсутствия критерия разграничения федеральных и региональных памятников истории и культуры последние остаются без защиты. Отсюда многочисленные споры о принадлежности памятников истории и культуры. Пробел в защите региональных памятников истории и культуры восполняется законами субъектов РФ об административных правонарушениях;

г) строительство. Федеральное законодательство устанавливает нормы строительства жилых и нежилых объектов и устанавливает за их нарушение административную ответственность, но как быть с деятельностью юридических лиц, которые не занимаются строительством, но пользуются архитектурными объектами в нарушение правовых норм? Получив разрешение на строительство, строительные организации осуществляют работы вблизи образовательных учреждений, детских садов, учреждений здравоохранения, создавая при этом шум и помехи при передвижении. По нашему мнению, регионы должны восполнить пробел и установить ответственность за посягательство на естественные права и свободы граждан;

д) общественная безопасность и общественная нравственность. К сожалению, федеральный кодекс не установил административную ответственность за изготовление и сбыт спиртных напитков домашней выработки, это не только уменьшает объем налоговых поступлений от производства алкогольной продукции, но и в конечном итоге влияет на здоровье нации. КоАП РФ также не установлена ответственность за неуважение к суду и за неповиновение сотрудникам милиции или иного лица, выполняющего обязанности по охране общественного порядка (последнее прерогатива федерального законодательства);

е) транспорт. Отсутствие муниципального транспорта и пользование только частным транспортом в некоторых регионах создает не только плохую экологическую обстановку, но и приводит к возникновению несчастных случаев на дорогах, а также к гибели людей. Региональный законодатель должен установить административную ответственность юридических лиц за нарушение водителями нормативов нахождения за управлением транспортным средством.

В случаях, когда субъект Российской Федерации не может принять закон об административных правонарушениях, не нарушив при этом принципа разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, то он должен воспользоваться правом законодательной инициативы. В этом случае при разработке региональных законов об административных правонарушениях возникает необходимость осуществлять взаимодействие между субъектами Федерации. Для этих целей возможно создание ассоциаций представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Главными задачами этих ассоциаций будут: проведение совместных заседаний для выработки законодательных инициатив; обмен опытом и идеями; отстаивание своих интересов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ и др.

4. Приведение регионального законодательства об административных правонарушениях в соответствие с федеральным законодательством об административных правонарушениях. Для этого требуется быстрая согласованность действий всех уровней власти, от государственной до муниципальной. Причем данная согласованность должна чувствоваться от момента законодательной инициативы до внедрения закона об административных правонарушениях в жизнь. Важным шагом здесь является совершенствование практики планирования законодательной деятельности представительных органов. Планирование законодательной деятельности комплексно позволит подходить к законодательному регулированию с выделением его приоритетных направлений и потребностей региона.

5. Региональное законодательство об административных правонарушениях должно строиться, исходя из реальной оценки общественной опасности административных правонарушений, представляющих угрозу правам и интересам физических и юридических лиц, находящихся на территории субъекта. Поэтому задача регионального законодательства состоит в эффективном противодействии административным правонарушениям, в их предупреждении, а также привлечении к ответственности в точном соответствии с законом виновных в их совершении. Региональный законодатель должен исходить из приоритета профилактики административных правонарушений, экономии административной репрессии. Установление избыточных мер административной ответственности только негативно влияет на правопорядок и соблюдение законности в обществе. Да и применение этих мер в условиях рынка недешево. При принятии законов об административных правонарушениях необходим четкий анализ эффективности их применения, прогноз динамики административных правонарушений. Для этого необходимо расширять научную базу прогнозирования административных правонарушений, изучать причины и условия, способствующие их совершению. Также целесообразно вести отчетность по борьбе с административными правонарушениями, применяя необходимые меры по профилактике их совершения. В связи с этим вызывает интерес формирование и развитие административной деликтологии – науки о состоянии, динамике, причинах административной деликтности и мерах борьбы с ней. Такая борьба предполагает прежде всего предупреждение нарушений законности, а также их пресечение, раскрытие и наказание виновных¹.

6. Следующим направлением развития законодательства об административных правонарушениях следует считать использование исторического опыта установления административной ответственности. При принятии законов об административных правонарушениях следует не отвергать, а рационально использовать и учитывать определенную традицию российского законодательства об административных правонарушениях.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность. – С. 51.

тивных правонарушениях, законодательства об административных правонарушениях стран ближнего и дальнего зарубежья. Проведя анализ нового федерального кодекса, мы, к сожалению, не смогли обнаружить нормы, устанавливающие административную ответственность, которые эффективно применялись до 1 июля 2002 г.

В федеральный кодекс не вошли нормы, закрепляющие административную ответственность за самовольное сенокошение и пастьбу скота (ст. 71 КоАП РСФСР), засорение лесов бытовыми отходами и отбросами (ст. 72), уничтожение или повреждение лесоосушительных канав, дренажных систем и дорог на землях лесного фонда (ст. 73), ввод в эксплуатацию предприятий без соблюдения требований по охране атмосферного воздуха (ст. 78), потраву посевов, стогов, порчу или уничтожение находящего в поле собранного урожая, повреждение насаждений (ст. 96), нарушение правил содержания собак и кошек, жестокое обращение с ними (ст. 102), нарушение правил благоустройства городов и других населенных пунктов (ст. 144), повреждение или самовольную вырубку зеленых насаждений в населенных пунктах (ст. 45), торговлю с рук в неустановленных местах (ст. 150), приобретение крепких спиртных напитков домашней выработки (ст. 160), изготовление или хранение без цели сбыта или продажа крепких спиртных напитков домашней выработки (ст. 160), азартные игры (ст. 164), содержание гражданами плотоядных пушных зверей (ст. 176), неисполнение решений, принятых на местном референдуме на собраниях (сходах) граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (ст. 193). Кроме того, было бы интересным использовать передовой опыт развития законодательства об административных правонарушениях других стран, например Республики Беларусь, и установить административную ответственность в области охраны прав

граждан на информацию по вопросам, связанным с Чернобыльской катастрофой¹ (думается, что в первую очередь данная ответственность должна быть закреплена в КоАП РФ).

7. Создание специализированных органов (судов) в субъектах Российской Федерации, в полномочия которых входило бы рассмотрение дел об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов РФ, а также обжалование и опротестование незаконных нормативных актов субъектов РФ, содержащих нормы административной ответственности. Особую роль здесь должны сыграть органы административной юстиции (административные суды).

8. Систематизация регионального законодательства об административных правонарушениях. Более эффективным, удобным в обращении, было бы региональное законодательство об административных правонарушениях при его кодификации. Эта работа велась и ведется во многих субъектах Федерации и является одним из важных направлений развития законодательства об административных правонарушениях².

9. Устанавливая административную ответственность, региональные законодатели забывают о нормативном фундаменте. Это означает, что прежде чем принять закон об административных правонарушениях, необходимо принять те нормы (правила), за нарушение которых и устанавливается административная ответственность. Кроме того, необходимо принять нормативные акты, регулирующие правовое положение органов и должностных лиц, по рассмотрению дел об административных правонарушениях, составлению протоколов об административных правонарушениях. Только такая совокупность нормативных актов позволит эф-

¹ Сравнительный анализ законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации и Республики Беларусь: (Информационно-аналитический обзор): Учеб. пособие. – Волгоград: ВА МВД России, 2001. – С. 11.

² См.: Демин А.В. Актуальные проблемы регионального законодательства об административных правонарушениях: Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. трудов. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. – С. 241–252.

фактивно регулировать общественные отношения, охранять их от противоправного посягательства, а правоприменителю – осуществлять юрисдикционные функции.

Научное издание

Клепиков С.Н.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Подписано в печать 26.06.2006 г. Формат 60x84 $\frac{1}{16}$. Усл. печ. л. 8.
Тираж 500 экз. Заказ № 178.

ООО Издательство «Научная книга»
394077, г. Воронеж, ул. Маршала Жукова, 3-244
[http:// www.sbook.ru](http://www.sbook.ru)

Отпечатано в ООО ИПЦ «Научная книга»
г. Воронеж, пр-т Труда, д. 48.
тел. (4732) 205-715, 29-79-69
E-mail: ipc@sbook.ru