

УДК 342.92

Руденко Артем Валериевич, к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права Крымского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

e-mail: RudenkoCrimea@yandex.ru

РЕФОРМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация: Статья посвящена вопросу нормативного регулирования полномочий субъектов Российской Федерации в сфере административной ответственности. Анализируются изменения, предлагаемые в проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: законодательство, административная ответственность, нормотворчество, субъект Российской Федерации

Rudenko A.V., Ph.D., associate professor, head of the department of administrative and financial law of the Crimean branch of FSBOU VO "Russian State University of Justice"

e-mail: RudenkoCrimea@yandex.ru

REFORM OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY: REGIONAL DIMENSION

Abstract: The article is devoted to the issue of regulatory regulation of the powers of the constituent entities of the Russian Federation in the field of administrative responsibility. The amendments proposed in the draft Code of Administrative Offenses of the Russian Federation are being analyzed.

Keywords: legislation, administrative responsibility, rulemaking, subject of the Russian Federation

Законодательство об административной ответственности представляет собой уникальную систему правовых актов федерального и регионального уровня, направленную на охрану общественных отношений. Несмотря на то, что даже вокруг самого понятия административная ответственность продолжается научная полемика¹, такая структура правового регулирования остается стабильной на протяжении более 20 лет.

Само же законодательство об административной ответственности имеет крайне динамичный характер. Это связано с мультиотраслевой охранительной функцией данного законодательства. Оно реагирует не только на изменения общественных отношений, попадающих в зону его охраны, но и на изменение законодательного регулирования охраняемых им вопросов. В действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях² с момента его принятия была внесена не одна сотня изменений: были упразднены и введены десятки новых составов административных правонарушений, изменился перечень административных наказаний, появились новые процессуальные механизмы на всех стадиях производства. Аналогичная ситуация складывается и с законодательством субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы административной ответственности. Так, например, Закон Республики Крым от 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым»³ за 7 лет своего существования изменялся 33 раза. Эти изменения лишь отчасти связаны с адаптацией регионального закона к изменениям федерального регулирования. Большая их часть обоснована перераспределением полномочий, обусловленных процедурой привлечения к административной ответственности, установлением

¹ Административное право: современный терминологический словарь / Е. В. Евсикова, А. В. Пономарев, В. В. Костылев [и др.] ; научный редактор М. И. Никулин ; редактор Е. В. Евсикова. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2020. – С. 8

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1. – Ст. 1.

³ Об административных правонарушениях в Республике Крым : закон Республики Крым от 25 июня 2015 г. № 117-ЗРК/2015 // Ведомости Государственного Совета Республики Крым, 2015, № 6, ст. 318

новых и трансформацией существующих составов правонарушений,⁴ научной дискуссией, разворачивающейся в данной сфере.⁵

В тоже время все происходившие ранее изменения не затрагивали основ и принципов административной ответственности. Так, принцип федерализма, закрепленный в статьях 1.3 и 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, определяет разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в вопросе правового регулирования административной ответственности. В соответствии со статьей 1.3 к ведению РФ относится установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях, перечня видов административных наказаний и правил их применения, порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний. Кроме того, Российская Федерация, в лице своих федеральных органов, устанавливает административную ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административную

⁴ См.: Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе (по материалам 2018 года) : учебное пособие для магистров / И.В. Бондарчук, О.В. Буткевич, А.В. Руденко [и др.] ; под ред. С.А. Трофимова, И.В. Бондарчука. – Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2019. – 424 с. ; Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе (по материалам 2019 года) : учебное пособие для магистров / И.В. Бондарчук, О.В. Буткевич, А.В. Руденко [и др.] ; под ред. Ю.Г. Арзамасова, С.А. Трофимова, И.В. Бондарчука. – Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2020. – 332 с. – ISBN 978-5-907376-86-1 ; Нормотворческий процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Крым и города федерального значения Севастополя) : учебное пособие для магистров / И.В. Бондарчук, О.В. Буткевич, А.В. Руденко [и др.] ; под ред. С. А. Трофимова, И. В. Бондарчука. – Симферополь. : ИТ «АРИАЛ», 2018. – 356 с.

⁵ См.: Правовой статус Республики Крым и города Севастополя: актуальные проблемы правового регулирования и реализации : монография / Н.Ф. Авдеева, И.А. Алешкова, М.С. Алябьев [и др.] под общ. науч. ред. И.А. Умновой (Конюховой), Н.А. Фроловой. – Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2018. – 224 с. ; Евсикова Е.В. К вопросу о внесении изменений и дополнений в Закон Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым» в части установления ответственности за нарушение норм закона Республики Крым «О введении курортного сбора» /Евсикова Е.В. // Евразийский юридический журнал. 2018. № 8 (123). С. 112-114. ; Евсикова Е.В. Административная ответственность по законодательству Республики Крым: доктринальный и прикладной аспекты / Евсикова Е.В. // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 2 (36). С. 118-122. ; Евсикова Е.В. Закон «Об административных правонарушениях в Республике Крым»: теоретические аспекты и проблемы правоприменения /Евсикова Е.В. //Общество и право. 2016. № 4 (58). С. 153-157.

ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В свою очередь субъекты Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Таким образом, в действующем Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях сформулирована система дифференциации сфер охраны федерального законодательства и законодательства субъектов. Данная система не является идеальной и на практике вызывает массу спорных моментов⁶, но ее несомненным преимуществом является попытка создания обособленных, непересекающихся правовых сфер, закрепленных за каждым уровнем правового регулирования.

Предлагаемая же в проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁷ модель, как отмечалось ранее⁸, носит совершенно иное распределение полномочий в части установления составов административных правонарушений.

Как указано в статье 1.3 Проекта к ведению Российской Федерации отнесено установление «административной ответственности за правонарушения, посягающие на конституционные права и свободы граждан, за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, принятыми по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного

⁶ См.: Руденко, А. В. Соблюдение принципа федерализма при привлечении к административной ответственности / А. В. Руденко // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 12(109). – С. 17-25. – DOI 10.17803/1994-1471.2019.109.12.017-025.

⁷ Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения 17.13.2021)

⁸ См.: Руденко, А. В. Нормотворческие полномочия субъектов РФ в сфере административной ответственности в свете проекта КОАП РФ / А. В. Руденко // Административное законодательство и практика его применения: состояние, тенденции, эффективность : Материалы Всероссийской научно-практической конференции, Краснодар, 10 июня 2020 года. – Краснодар: Общество с ограниченной ответственностью "Издательский Дом - Юг", 2020. – С. 218-223.

ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, принятыми по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и (или) муниципальными нормативными правовыми актами в области благоустройства территории, за нарушение права Евразийского экономического союза и (или) законодательства Российской Федерации о таможенном регулировании, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом».⁹ Как видно федеральный законодатель расширяет круг своих полномочий за счет возможности установления в КоАП РФ административной ответственности за нарушения норм законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов. Но основное перераспределение содержится в статье 1.4 Проекта. В соответствии с ней к ведению субъектов Российской Федерации будет относиться «установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами в случаях, предусмотренных федеральными законами». Таким образом, право субъектов РФ на реализацию своих полномочий по установлению административной ответственности ставится в зависимость от принятия федерального закона. Как видится, такая модель имеет ряд существенных недостатков. Во-первых, фактически исключается возможность оперативного реагирования субъектов РФ на изменения общественных отношений путем установления административной ответственности. Во-вторых, субъекты РФ теряют возможность установления административной ответственности с учетом их региональных особенностей и потребностей. В-третьих, создается избыточно сложная, система правового регулирования нормотворческих полномочий субъектов РФ, которая неминуемо приведет к коллизиям как на федеральном, так и на региональном уровне.

Стоит надеяться, что это не финальная редакция статей Проекта и

⁹ Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения 17.13.2021)

разработчики кодекса проведут их критическую оценку с учетом опыта применения действующих положений КоАП РФ.

Список источников:

1. Административное право: современный терминологический словарь / Е. В. Евсикова, А. В. Пономарев, В. В. Костылев [и др.] ; научный редактор М. И. Никулин ; редактор Е. В. Евсикова. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2020. – 400 с.
2. Евсикова Е.В. Административная ответственность по законодательству Республики Крым: доктринальный и прикладной аспекты / Евсикова Е.В. // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 2 (36). С. 118-122.
3. Евсикова Е.В. Закон «Об административных правонарушениях в Республике Крым»: теоретические аспекты и проблемы правоприменения /Евсикова Е.В. //Общество и право. 2016. № 4 (58). С. 153-157.
4. Евсикова Е.В. К вопросу о внесении изменений и дополнений в Закон Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым» в части установления ответственности за нарушение норм закона Республики Крым «О введении курортного сбора» /Евсикова Е.В. // Евразийский юридический журнал. 2018. № 8 (123). С. 112-114.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1. – Ст. 1.
6. Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе (по материалам 2018 года) : учебное пособие для магистров / И.В. Бондарчук, О.В. Буткевич, А.В. Руденко [и др.] ; под ред. С.А. Трофимова, И.В. Бондарчука. – Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2019. – 424 с.
7. Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе (по материалам 2019 года) : учебное пособие для магистров / И.В. Бондарчук, О.В. Буткевич, А.В. Руденко [и др.] ; под ред. Ю.Г. Арзамасова, С.А. Трофимова, И.В. Бондарчука. – Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2020. – 332 с. – ISBN 978-5-907376-

86-1

8. Нормотворческий процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Крым и города федерального значения Севастополя) : учебное пособие для магистров / И.В. Бондарчук, О.В. Буткевич, А.В. Руденко [и др.] ; под. ред. С. А. Трофимова, И. В. Бондарчука. – Симферополь. : ИТ «АРИАЛ», 2018. – 356 с.

9. Об административных правонарушениях в Республике Крым : закон Республики Крым от 25 июня 2015 г. № 117-ЗРК/2015 // Ведомости Государственного Совета Республики Крым, 2015, № 6, ст. 318

10. Правовой статус Республики Крым и города Севастополя: актуальные проблемы правового регулирования и реализации : монография / Н.Ф. Авдеева, И.А. Алешкова, М.С. Алябышев [и др.] под общ. науч. ред. И.А. Умновой (Конюховой), Н.А. Фроловой. – Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2018. – 224 с.

11. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов <https://regulation.gov.ru/projects#npra=102447> (дата обращения 17.13.2021)

12. Руденко А.В. Нормотворческие полномочия субъектов РФ в сфере административной ответственности в свете проекта КОАП РФ / А. В. Руденко // Административное законодательство и практика его применения: состояние, тенденции, эффективность : Материалы Всероссийской научно-практической конференции, Краснодар, 10 июня 2020 года. – Краснодар: Общество с ограниченной ответственностью "Издательский Дом - Юг", 2020. – С. 218-223.

13. Руденко А.В. Соблюдение принципа федерализма при привлечении к административной ответственности / А. В. Руденко // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 12(109). – С. 17-25. – DOI 10.17803/1994-1471.2019.109.12.017-025.