Васильева Яна Валерьевна. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Северо-Западного федерального округа): диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Васильева Яна Валерьевна;[Место защиты: ФГБОУ ВО Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)], 2016

Введение

**ГЛАВА 1. Правовое регулирование административной ответственности в субъектах Российской Федерации .17-109**

1. Законодательство об административных правонарушениях как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов 17-47

2. Предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях .48-73

3. Виды нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Российской Федерации, устанавливающих ответственность за совершение административных правонарушений: сравнительная характеристика .74-109

**ГЛАВА 2. Система органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации 110-198**

1. Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации 110-133

2. Органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации 134-171

3. Административные комиссии в субъектах Российской Федерации как органы административной юрисдикции . 172-198

Заключение 199-202

Библиографический список

* [Предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях](http://www.dslib.net/admin-pravo/sovershenstvovanie-zakonodatelstva-subektov-rossijskoj-federacii-ob.html#7593901)
* [Виды нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Российской Федерации, устанавливающих ответственность за совершение административных правонарушений: сравнительная характеристика](http://www.dslib.net/admin-pravo/sovershenstvovanie-zakonodatelstva-subektov-rossijskoj-federacii-ob.html#7593902)
* [Органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/admin-pravo/sovershenstvovanie-zakonodatelstva-subektov-rossijskoj-federacii-ob.html#7593903)
* [Административные комиссии в субъектах Российской Федерации как органы административной юрисдикции](http://www.dslib.net/admin-pravo/sovershenstvovanie-zakonodatelstva-subektov-rossijskoj-federacii-ob.html#7593904)

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена проблемами, накопившимися за последнее время в области правового регулирования административной ответственности в Российской Федерации. Практика нередко необоснованного и существенного увеличения количества составов административных правонарушений, предусмотренных Кодеком Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), негативно сказывается на развитии российского законодательства, формирует у населения искаженное представление об административно-деликтной политике как исключительно репрессивном государственно-правовом явлении. Возникновение новых административных запретов на федеральном уровне происходит без учета их регулирующего воздействия на социальную и экономическую сферы отдельных субъектов Российской Федерации (далее – субъектов РФ), которые отличаются существенной спецификой, своеобразием и индивидуальностью.

Одновременно в законодательство об административных правонарушениях постоянно вносятся многочисленные поправки и дополнения, отчего становится затруднительной своевременная актуализация положений об административной ответственности. Только за 2014-2015 годы изменения в КоАП РФ были внесены 132 федеральными законами, которыми введено более 55 новых составов административных правонарушений в различных сферах: финансовой, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, транспортной безопасности, порядка управления и других.

Следует также отметить существенное корректирование норм КоАП РФ, определяющих административно-юрисдикционные полномочия органов исполнительной власти регионального уровня. В настоящее время в главе 23 КоАП РФ в качестве субъектов, рассматривающих дела об административных правонарушениях по ряду статей Особенной части кодекса, указаны органы исполнительной власти субъектов РФ в лице соответствующих должностных лиц, осуществляющих государственный

надзор в сферах использования особо охраняемых природных территорий, строительства, финансов, животного мира и других (статьи 23.21, 23.23, 23.25, 23.26, 23.29, 23.64 и т.д.). Соответственно, ограничивается право субъектов Российской Федерации устанавливать свои региональные правила в указанных сферах государственного управления, а также возможность вводить административную ответственность за их нарушение. Данные изменения в конечном итоге приводят к сужению региональной компетенции субъектов РФ.

В контексте сказанного проблема совершенствования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях становится особенно актуальной. И решена она может быть путем пересмотра роли в нем норм, устанавливающих административную ответственность в субъектах Российской Федерации.

Целевым назначением законотворчества субъектов РФ в  
административно-деликтной сфере является правовое регулирование и  
правовая защита общественных отношений, во-первых, неурегулированных  
федеральным законодательством, а во-вторых, отражающих региональную  
специфику конкретного субъекта Российской Федерации. Указанные  
отношения определяются следующими факторами: особенностями  
региональной экономики, национального состава населения,  
дифференциацией климатических, природно-геологических,

демографических условий и т.д. Все это нуждается в особой правовой защите и должно находить отражение в законодательстве субъектов РФ об административных правонарушениях.

Перечни предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях являются исчерпывающими. Субъекты РФ ограничены в установлении административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, в выборе видов

административных наказаний, в возможности регулирования административно-юрисдикционного процесса.

Однако до настоящего времени не прекращаются научные дискуссии о допустимости установления административной ответственности в законах субъектов РФ; о возможности определения в таких актах порядка производства по делам об административных правонарушениях и установления мер обеспечения указанного производства. Кроме того, существуют различные подходы к виду, содержанию и структуре законодательного акта субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, включению в него норм, дублирующих положения КоАП РФ.

Из-за отсутствия в законодательстве детализации понятия «организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации» (п. 2 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ), ограниченности видов административных наказаний, предусмотренных региональными законами, различного механизма правового регулирования деятельности административных комиссий в субъектах РФ, а также из-за отсутствия единого перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, возникают значительные сложности при осуществлении административно-юрисдикционного производства. В то же время отсутствие единой статистической отчетности по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ и Российской Федерации в целом, отрицательно сказывается на организации предупреждения административных правонарушений.

Отсюда вытекает вывод о том, что в настоящее время к перспективным направлениям развития правового регулирования административно-деликтной сферы, безусловно, относится совершенствование соответствующего законодательства субъектов РФ. Следовательно, актуальность избранной автором темы исследования не вызывает сомнений, поскольку обусловлена поиском оптимальной конструкции законодательства

субъектов РФ об административных правонарушениях и практики его применения на современном этапе.

**Степень научной разработанности темы исследования.**

Исследованию российского федерализма, как основы настоящей работы, посвятили свои труды ученые в области теории государства и права и конституционного права: С.Б. Аникин, И.П. Дудко, М.Н. Карасев, О.Е. Кутафин, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай и другие.

Общие проблемы административной ответственности, вопросы кодификации законодательства об административных правонарушениях и производства по делам об административных правонарушениях рассматривали такие ученые-административисты, как: А.Б. Агапов, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, И.А. Галаган, Л.А. Калинина, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, Г.А. Кузьмичева, В.М. Манохин, Л.Л. Попов, П.П. Серков, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, С.А. Старостин, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, С.Д. Хазанов и другие.

Особое внимание при проведении диссертационного исследования уделялось анализу проблем правового регулирования административной ответственности в субъектах Российской Федерации, представленных в трудах таких известных представителей науки административного права, как: М.Я. Масленников, О.С. Рогачева, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, А.П. Шергин.

Таким образом, можно утверждать, что наука административного права довольно основательно исследовала проблемы правового регулирования административной ответственности. В то же время следует отметить, что в науке отсутствует комплексное исследование законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях с учетом внесения в федеральное законодательство новейших изменений и дополнений, формирования судебной практики, анализа современных тенденций развития института административной ответственности, правоприменительных проблем, возникающих на региональном уровне.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе становления, развития и реализации законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Северо-Западного федерального округа).

**Предмет диссертационного исследования** – основные научные труды в сфере законодательства об административных правонарушениях как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, материальные и процессуальные нормы, устанавливающие административную ответственность в субъектах Северо-Западного федерального округа Российской Федерации, а также практика применения указанных правовых норм.

**Цель диссертационного исследования** состоит в изучении, обобщении и теоретическом осмыслении законодательства об административных правонарушениях субъектов РФ, входящих в СевероЗападный федеральный округ, разработка на этой основе совокупности теоретических выводов, предложений в законодательство и практических рекомендаций, обеспечивающих новое представление о региональном административно-деликтном законодательстве и практике его применения.

Достижение указанной цели определило постановку и решение следующих **задач:**

- обосновать необходимость закрепления в статье 1.1 КоАП РФ права  
субъектов РФ самостоятельно устанавливать административную  
ответственность в соответствии с нормами Конституции РФ;

исследовать предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях;

провести сравнительный анализ содержания и структуры нормативных правовых актов субъектов РФ об административных правонарушениях и разработать рекомендации по их модернизации;

- систематизировать полномочия должностных лиц, уполномоченных  
составлять протоколы об административных правонарушениях,

предусмотренных региональными законами и предложить порядок их формирования и нормативного закрепления;

- на основе исследования правового статуса органов административной юрисдикции в субъектах РФ предложить совокупность мероприятий, необходимых для дальнейшего обеспечения оперативности и результативности их деятельности.

**Методологическая основа исследования.**

В процессе исследования использованы следующие общие и частнонаучные методы: общелогический, структурно-системный, исторический, сравнительно-правовой, статистический, функционального анализа и моделирования.

Общелогический метод представил возможность произвести сравнительный анализ региональных нормативных актов, выявить общее и различное, определить тенденции подходов к теоретическому освоению проблемы административно-деликтной сферы в субъектах РФ и ее реализации на практике. Структурно-системный метод способствовал представлению регионального законодательства об административных правонарушениях в целостном виде, имеющего определенную структуру, содержание и форму. Исторический метод позволил изучить накопленный опыт правотворчества и правоприменения, складывающийся в ходе кодификации законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, сопоставить его с современной нормативной регламентацией и на этой основе выявить тенденции и перспективы эволюции института административной ответственности и его правового регулирования как на федеральном, так и региональном уровнях. Статистический метод дал возможность использовать количественные характеристики при анализе деятельности субъектов административной юрисдикции. Метод функционального анализа позволил изучить эффективность законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях. Метод моделирования способствовал определению

возможных перспектив развития регионального административно-деликтного законодательства в обозримом будущем.

Основным частнонаучным методом избран сравнительно-правовой, который позволил провести сравнительный анализ регионального законотворчества и законоприменения, способствовал поиску наиболее рациональных решений проблем законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях и анализу юрисдикционной практики регионов.

**Нормативную базу диссертационного исследования** составили Конституция РФ, федеральные законы, КоАП РФ и законы субъектов Северо-Западного федерального округа РФ об административных правонарушениях, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

**Эмпирическую базу исследования** составили конкретно-социологические и статистические исследования практики применения законодательства об административных правонарушениях в субъектах Северо-Западного федерального округа РФ, а также решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции по вопросам, связанным с привлечением к административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В диссертации использованы справочные и аналитические материалы с официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления; ответы на запросы автора об итогах работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также административных комиссий.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что по материалам Северо-Западного федерального округа Российской Федерации автором проведен правовой анализ законов 11 субъектов Российской Федерации, который позволил обосновать ряд новых для науки

административного права и процесса положений, направленных на совершенствование законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях.

Критерию новизны соответствуют следующие теоретические положения:

обоснованы основные причины, по которым законодательство об административных правонарушениях относится к совместному регулированию Российской Федерации и ее субъектов;

дано авторское определение понятия «организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ»;

предложен порядок формирования и нормативного закрепления перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

выявлены проблемы организации производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого мировыми судьями, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, органами исполнительной власти, и представлены пути их решения;

- сформулированы предложения о повышении эффективности  
нормативного правового регулирования деятельности административных  
комиссий;

- обоснованы структура и содержание модельного закона субъекта  
Российской Федерации об административных правонарушениях.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Исходя из конституционной нормы о совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов в области административного и административно-процессуального законодательства, обосновывается положение о необходимости и значимости существования права субъектов РФ самостоятельно устанавливать административную ответственность с учетом территориальных, климатических, экономических,

социальных, демографических и иных особенностей, характеризующих индивидуальность каждого субъекта Российской Федерации.

1. Аргументировано положение о недопустимости упрощенного порядка правовой оценки легитимности закона субъекта РФ об административных правонарушениях только на основании статьи 55 Конституции РФ, толкование которой необходимо увязывать со статьями 72, 73 и частью 4 статьи 76 Конституции РФ. Установление субъектами РФ административной ответственности является адекватной реакцией государственных органов на совершение правонарушений в регионах. С помощью административно-деликтного закона субъекта РФ осуществляется дополнительная правоохрана определенных сфер общественных отношений на территории региона. Санкции норм законов субъектов РФ об административных правонарушениях не устанавливают дополнительных правоограничений, их вид и размер предопределены КоАП РФ, но они позволяют дифференцировать административную ответственность с учетом местных условий.
2. Дается авторское определение понятия «организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ» как совокупности действий по информационно-аналитическому, правовому, кадровому, финансовому и материально-техническому обеспечению органов административной юрисдикции, в целях реализации производства по делам об административных правонарушениях.
3. Ввиду особой социально-правовой значимости рассматриваемой отрасли регионального законодательства обеспечение его стабильности и качества, выработка оптимальной структуры непосредственно влияют на уровень его реализации. Социальная полезность и результативность административно-деликтных законов зависит от их легитимности, инструментально-правовых и технико-юридических свойств. Соответственно предложена модель закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.
4. Вывод о необходимости принятия нормативного правового акта субъекта РФ об административных правонарушениях в виде единого комплексного закона, который должен содержать: во-первых, материально-правовые нормы, определяющие общие положения, рассматриваемого законодательства; во-вторых, особенную часть, включающую составы административных правонарушений по всем сферам общественных отношений, находящимся под правовой охраной субъекта Российской Федерации; в-третьих, нормы о полномочиях должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях, а также полномочиях мировых судей, коллегиальных органов и должностных лиц по рассмотрению указанных дел. Комплексный закон будет служить дополнением к Особенной части КоАП РФ в части введения новых составов административных правонарушений, отражающих особенности конкретного субъекта РФ.
5. Предложение о расширении перечня видов административных наказаний, назначаемых за совершение административных правонарушений законами субъектов РФ. Указанный в части 3 статьи 3.2 КоАП РФ перечень предлагается дополнить новым административным наказанием – обязательные работы. Данный вид наказания как мера реагирования на совершение административных правонарушений, предусмотренных региональным административно-деликтным законом, может способствовать наиболее эффективному достижению целей административной ответственности и снижению недостатков штрафных санкций ввиду невысокого уровня доходов значительной части населения России, и, как следствие, неплатежеспособности граждан, а также уклонения от уплаты административных штрафов. По мнению диссертанта, занятие общественно полезным трудом вместо уплаты штрафов не связано с вторжением в имущественные права граждан и не противоречит целям административной ответственности, а также не является недопустимым способом принуждения к труду, поскольку используется лишь в общественно полезных целях под контролем государственных органов и органов местного самоуправления.
6. Рекомендация органам по обеспечению деятельности судов и мировых судей, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав, органам исполнительной власти субъектов РФ о формировании отдельной статистики по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, и количеству лиц, привлеченных к ответственности и подвергнутых административному наказанию. Названная статистика необходима для определения тенденций развития и перспектив совершенствования законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях, а также повышения эффективности деятельности органов административной юрисдикции.
7. Ввиду отсутствия единого подхода к формированию правовой основы деятельности административных комиссий, а также в целях обеспечения оперативности и результативности их работы, предлагается принять федеральный закон, определяющий назначение, цели и задачи административной комиссии; порядок создания, организации и срок деятельности; границы территории, на которую распространяется их юрисдикция; состав; правовой статус членов комиссии; а также требования, которые предъявляются к кандидатам в члены рассматриваемого коллегиального органа. На основе и в целях реализации указанного федерального акта будут приняты или внесены изменения в существующие законы субъектов Российской Федерации.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** обусловлена его актуальностью и новизной. Сугубо конкретизированная направленность исследования на законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях, на взгляд диссертанта, может иметь теоретическую и практическую направленность.

Во-первых, исследование вносит определенный вклад в дальнейшее развитие теории административного права и административного процесса в части расширения знаний о юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц.

Во-вторых, анализ современного состояния административно-деликтного законодательства на российском региональном уровне, выявленные проблемы и сформулированные в результате этого предложения и модели по его совершенствованию могут быть приняты во внимание, учтены и использованы в практической работе органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Это имеет важное значение для укрепления целостности и децентрализации правовой системы России, развития подлинного федерализма, формирования в Российской Федерации правового государства, повышения правовой культуры.

В-третьих, основные положения диссертационного исследования могут быть полезными для ученых и аспирантов, исследующих проблемы административной ответственности, а также использованы в учебном процессе при преподавании дисциплин «Административное право», «Административная ответственность», «Административная юрисдикция».

**Апробация результатов диссертационного исследования.**

Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Основные положения, выносимые на защиту, нашли отражение в опубликованных автором 17 статьях по теме работы, в том числе 5 статьях в изданиях, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Результаты исследования прошли апробацию на следующих научно-практических конференциях и семинарах: III Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (г. Уфа, 8 февраля 2013 года); Международная научно-практическая конференция «Актуальнi питання правовоi теорii та юридичноi практики» (м. Ужгород, 11-12 жовтня 2013 р.); Международная научно-практическая конференция, посвященная 20-летию со дня принятия Конституции Российской Федерации «Человек, его права и

свободы: опыт конституционного строительства» (г. Вологда, 12 декабря 2013 года); IV Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (г. Уфа, 08 февраля 2014 года); IV Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» - «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» (г. Москва, 4 апреля 2014 года); IV Международная научно-практическая конференция «Социально-гуманитарные проблемы современности: человек, общество и культура» (г. Красноярск, 28 февраля 2015 года); Молодежный научный форум «Молодые исследователи регионам» (г. Вологда, 20-24 апреля 2015 года); XXII Международная научно-практическая конференция «Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы» (г. Москва, 8-9 октября 2015 года); Научный круглый стол «Региональное законодательство об административной ответственности: проблемы и перспективы развития» (г. Вологда, 3 июня 2016 года).

Основные результаты исследования нашли отражение в «Научно-аналитическом обзоре законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях». Обзор законодательства внедрен в образовательную деятельность Северо-Западного Института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина и Вологодского Института права и экономики ФСИН России и используется при проведении учебных занятий по дисциплинам: «Административное право», «Административная юрисдикция» и «Организационно-правовые основы деятельности исполнительной власти Вологодской области».

Отдельные результаты диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Вологодской области и административной комиссии города Вологды.

**Структура диссертации.** Выполненная работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка.

## Предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях

Итак, в пункте 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ указано, что административная ответственность в региональных актах устанавливается за нарушение нормативных правовых актов субъектов РФ и органов местного самоуправления. Далее в пункте 2 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъекта Федерации отнесена организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных региональными законами. Установление же порядка производства по указанным делам относится к ведению Федерации, в связи с этим в административно-деликтных актах субъектов РФ даны отсылки к соответствующему разделу в КоАП РФ.

Законодатель не раскрывает понятие «организация производства», но для целей исследования необходимо его сформулировать. Производство по делам об административных правонарушениях – это совокупность взаимосвязанных процессуальных действий по возбуждению, рассмотрению, обжалованию и исполнению решений по делам об административных правонарушениях. Поэтому организацию указанного производства автор представляет возможным определить как совокупность действий по информационно-аналитическому, правовому, кадровому, финансовому и материально-техническому обеспечению органов административной юрисдикции, в целях реализации производства по делам об административных правонарушениях.

Информационно-аналитическое обеспечение включает: 1) создание статистических отчетов по числу составленных протоколов и количеству рассмотренных дел об административных правонарушениях; числу лиц, привлеченных к ответственности; количеству вынесенных постановлений о наложении административных наказаний; процент исполненных постановлений; 2) создание аналитических записок об исполнении государственных полномочий по созданию органов административной юрисдикции; об использовании органами местного самоуправления субвенций; 3) создание отчетов по профилактике правонарушений, межведомственном содействии, проведению проверок и мероприятий. Правовое обеспечение определяется как предоставление информационно-правовых баз; направление информационных писем; обеспечение доступа к информации о деятельности органов, которые ведут производство по делам об административных правонарушениях путем создания официальных сайтов, организации размещения на них информации о деятельности органов; принятие мер по защите информации о деятельности органов. Кадровое обеспечение заключается в организации работы по кадровой политике, профессиональной переподготовке, повышении квалификации и стажировке специалистов; осуществлении социальной защиты специалистов; формировании резерва государственных гражданских и муниципальных служащих. Финансовые средства, необходимые органам для осуществления производства по делам об административных правонарушениях ежегодно предусматриваются законом субъекта Федерации о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Годовой объем субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления отдельных государственных полномочий по созданию административных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, определяется в соответствии с методикой расчета. Материально-техническое обеспечение органов включает размещение органов в приспособленных помещениях; оборудование архивных помещений; обеспечение программно-аппаратным и копировально-множительным оборудованием, информационно-правовыми программами, необходимой бланочной продукцией, канцелярскими и хозяйственными принадлежностями; организацию и контроль за обеспечением сохранности материально-технических ценностей и иного переданного имущества.

В соответствии с частью 2 статьи 22.1 и пункта 3 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ в законах субъектов Федерации определяется подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных региональным актом. Так, указанные дела могут быть отнесены к компетенции мировых судей; комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, уполномоченных органов и учреждений органов исполнительной власти субъектов РФ; административных комиссий и иных коллегиальных органов; государственных учреждений, подведомственных соответственно органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения.

Затем в пункте 6 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъекта РФ отнесено определение перечня должностных лиц региональных органов исполнительной власти, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законом субъекта Федерации. Например, Приказ Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области от 25.08.2015 № 30 «Об утверждении Перечня должностных лиц Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.1 областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях»89, которым утвержден перечень должностных лиц комитета, уполномоченных составлять протоколы о нарушениях порядка предоставления государственной или муниципальной услуги, установленного нормативными правовыми актами Ленинградской области или муниципальными нормативными правовыми актами Ленинградской области.

В рамках части 5 статьи 1.3 КоАП РФ и в соответствии с конкретными статьями главы 23 КоАП РФ, в части 4 статьи 1.3.1 КоАП РФ предусмотрено отнесение к подведомственности региональных органов исполнительной власти разрешение дел об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена КоАП РФ, по существу и принятие по ним решения.

В тоже время часть 5 статьи 1.3.1 КоАП РФ устанавливает, что должностные лица органов субъекта РФ уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных в КоАП РФ, только в случаях, указанных в статье 28.3 КоАП РФ. Перечень таких лиц определяется в соответствии с пунктом 6.1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса органами субъекта Федерации. Например, Постановление Администрации Псковской области от 24.03.2014 № 10290 определяет перечень должностных лиц областной администрации, уполномоченных составлять протоколы о правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ.

## Виды нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Российской Федерации, устанавливающих ответственность за совершение административных правонарушений: сравнительная характеристика

Производство по делам об административных правонарушениях является видом административно-юрисдикционного процесса. Его можно рассматривать с двух сторон – как совокупность процессуально-правовых норм, регламентирующих процессуальную деятельность участников процесса правоприменения, и как сами их действия по осуществлению административной юрисдикции165. Важнейшим правовым элементом производства по делам об административных правонарушениях является фиксация факта выявленного административного правонарушения. Процессуальным документом, отражающим событие административного правонарушения, считается протокол.

Итак, в советское время начальную стадию производства по делам об административных правонарушениях называли административным расследованием или стадией возбуждения по указанным делам. Однако следует отметить, что Основы законодательства об административных правонарушениях 1980 года в разделе производство по делам об административных правонарушениях не содержали статьи возбуждение дела, а также в них отсутствовала регламентация поводов и оснований, при наличии которых дело может быть возбуждено. Функция или назначение стадии возбуждения дела об административном правонарушении состояли в том, что уполномоченные органы и должностные лица в предусмотренной законом форме фиксируют факт совершения лицом правонарушения и таким образом возбуждают производство по делу. Возбуждение дел оформлялось составлением протокола о правонарушении, кроме случая, когда штраф налагался и взимался, а предупреждение фиксировалось на месте совершения правонарушения. Следовательно, значение протокола состояло, прежде всего, в том, что он являлся актом возбуждения процесса по делам об административных правонарушениях. Соответственно, авторы в советский период видели этот институт административного права следующим образом: «протокол служит основанием для последующего наступления административной ответственности, если вина нарушителя будет установлена при рассмотрении дела»166; основной процессуальный документ стадии возбуждения дела167; или процессуальный документ, юридически оформляющий стадию возбуждения дела168. Возбуждение дел не на основании протокола, а посредством другого документа было ограничено. Данный порядок устанавливался только для определенных видов дел, на что указывала специальная оговорка. Например, функцию возбуждения дела также выполняли постановления прокуратуры об административном преследовании169.

В настоящее время составление протокола об административном правонарушении, в соответствии с пунктом 3 части 4 статьи 28.1 КоАП РФ, является только одним из моментов, с которого дело об административном правонарушении считается возбужденным. Современные авторы видят про токол как документ процессуального характера, служащий основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении, поскольку в данном документе фиксируется факт совершения соответствующего нарушения170. Следовательно, должностным лицом, уполномоченным составлять указанный протокол, может быть возбуждено дело об административном правонарушении.

Протокол – это основной информативный источник даты, времени и места совершения правонарушения, достоверных персональных данных о лице, его совершившем, составе административного правонарушения, а также иных сведений, необходимых для объективного рассмотрения соответствующего дела.

Согласно статье 28.2 КоАП РФ протокол составляется уполномоченным лицом и фиксирует совершение административного правонарушения. Соответственно, если нет протокола об административном правонарушении, то доказать факт совершения проступка невозможно (существуют исключения, когда дело возбуждено прокурором в соответствии со статьей 28.4 КоАП РФ или наложение административного взыскания без составления протокола – статья 28.6 КоАП РФ), а также это относится к составлению протокола неуполномоченным лицом.

Безусловно, успешное рассмотрение дела об административном правонарушении зависит от качества первичных процессуальных действий и заставляет максимально точно следовать закону при определении круга лиц, уполномоченных осуществлять эти действия. Соответственно, с составлением протокола связывается не только начало движения дела, но и законность привлечения к административной ответственности.

## Органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации

По мнению автора, в качестве требования к членам административных комиссий было бы правильным установить необходимость иметь высшее образование. На практике данную составляющую статуса члена комиссии сложно реализовать по причине того, что в сельской местности, где создается основная часть административных комиссий, большая часть населения имеет только среднее образование. Решением этой проблемы может быть предложено регулярное проведение по инициативе законодательных или исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, для членов административных комиссий, курсов повышения квалификации, ознакомление с изменениями в законодательстве и судебной практикой. Также можно считать нерешенным вопрос о контроле и координации деятельности административных комиссий. М.Я. Масленников, например, говорит о необходимости определения квалифицированного и надежного куратора административных комиссий, который мог бы уделять им должное внимание и наладить учебу членов административных комиссий посредством проведения региональных семинаров и круглых столов256.

Девятый критерий для характеристики административных комиссий – это правовой статус каждого их члена. Итак, кроме Новгородской и Мурманской областей другие законы субъектов РФ имеют нормы устанавливающие права, обязанности и ответственность членов комиссии. При иссле довании указанных актов привлекает внимание перечень полномочий Председателя комиссии. Так, наряду с общим перечнем прав и обязанностей «первого» лица комиссии, наблюдаются особенности. Во-первых, в Ленинградской области, Ненецком автономном округе, Санкт-Петербурге, Архангельской области установлен факт отсутствия института персональной ответственности председателя, хотя анализ нормативных актов, устанавливающих статус рассматриваемых коллегиальных органов Вологодской области, Республики Карелия, Новгородской, Псковской, Мурманской областей предусматривают – председатель несет персональную ответственность за деятельность административной комиссии. Во-вторых, только председатели комиссий в Вологодской и Псковской областях и Республике Карелия наделены обязанностью по представлению информации о деятельности административной комиссии в орган исполнительной государственной власти субъекта РФ. В-третьих, руководитель муниципальной комиссии Ленинградской области имеет право вносить предложения по вопросам профилактики административных правонарушений органам государственной власти и органам местного самоуправления, что указывает на реализацию статьи 29.13 КоАП РФ – о внесении представления о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. Данная норма не имеет отражения в статусе председателя комиссии других рассматриваемых регионов. Диссертант полагает эффективным, целесообразным и справедливым закрепить единый перечень прав, обязанностей и ответственности председателя административной комиссии муниципального образования, что положительно скажется на руководстве деятельностью органа, организации его работы, принятии решений, представлении интересов комиссии в органах государственной власти.

Десятый критерий – это основная форма работы административных комиссий – заседания. В Вологодской области, Санкт-Петербурге и Ненецком автономном округе заседание считается правомочным, если в нем при- нимает участие не менее двух третей установленного состава комиссии; в республике Карелия комиссия вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, если на заседании присутствует большинство от установленного числа членов коллегиального органа; а по закону Новгородской, Архангельской, Ленинградской и Мурманской областей рассматриваемый орган административной юрисдикции полномочен принимать решения при присутствии не менее половины членов утвержденного состава. Кроме того, в Ленинградской области заседание комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в две недели. Закон Ненецкого автономного округа устанавливает, что постановления, определения, представления и иные документы административной комиссии считаются принятыми, если за них проголосовало более половины от числа назначенных членов; в Архангельской области более половины от числа членов, участвующих в заседании; в Республике Карелия, Вологодской и Мурманской областях принятие решения осуществляется простым большинством голосов, присутствующих на заседании. Также немаловажно, что в Ненецком автономном округе, Вологодской и Архангельской областях при равенстве числа голосов в ходе голосования голос председательствующего на заседании комиссии является решающим. Законы других субъектов федерального округа не регламентируют такого рода ситуацию.

Одиннадцатый критерий характеризует вопросы обеспечения деятельности административных комиссий. Норм, регулирующих данные положения, законы Санкт-Петербурга, Вологодской и Архангельской областей, практически не имеют; а закон республики Карелия достаточно подробно описывает все мероприятия, которые включены в понятие обеспечение деятельности указанного органа административной юрисдикции органами местного самоуправления (подготовка дел об административных правонарушениях к рассмотрению на заседании, документационное обеспечение деятельности, ведение делопроизводства, извещение членов комиссии о времени и месте рассмотрения дела, подготовка и оформление проектов постановлений комиссии, принятие мер для обращения к исполнению постановлений, ведение протоколов, учет и хранение материалов и иные действия). Финансовое обеспечение создания и деятельности административных комиссий является расходным обязательством Республики Карелия. В законе Мурманской области подробно раскрывается вопрос финансового обеспечения комиссии за счет субвенций из областного бюджета: утверждена Методика расчета объема субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий по организационному обеспечению деятельности административных комиссий.

Если в целом проанализировать работу административных комиссий, то можно конкретизировать следующие недостатки: отсутствует единый подход к вопросам их формирования и организации деятельности; неоднозначен порядок образования административных комиссий; нет четкого закрепления состава этих органов; в разработке остается вопрос о требованиях, предъявляемых к кандидату в члены административной комиссии, а также исчислению сроков полномочий рассматриваемых органов административной юрисдикции; отсутствует единообразие в определении прав и обязанностей руководителя административной комиссии; во многих регионах остается нерешенным вопрос финансирования и материально-технического обеспечения деятельности указанных коллегиальных органов.

## Административные комиссии в субъектах Российской Федерации как органы административной юрисдикции

Исследование диссертанта показало современное состояние законодательства об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ. Анализ установил особенности развития регионального административно-деликтного законодательства после принятия КоАП РФ: корректирование норм с учетом изменений на федеральном уровне, перераспределение полномочий между Федерацией ее субъектами и органами местного самоуправления, регулярной систематизации региональных административно-правовых норм и принятие новых законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Указанные обстоятельства повлекли за собой необходимость определить основные этапы совершенствования административно-деликтного законодательства регионов.

Сравнительная характеристика нормативных правовых актов субъектов РФ об административных правонарушениях указала на различные варианты возможных правовых решений по их форме, структуре и содержанию. Диссертант приходит к выводу, что, несмотря на то что региональные законодательные акты содержат определенный комплекс материально-правовых, процедурно-компетенционных и административно-процессуальных норм, для названия этих актов кодексами оснований не имеется, так как правовые нормы в них включаются избирательно (только в отсутствии их в КоАП РФ), а переписывать нормы КоАП РФ и в каждой статье, регулирующей общие положения и процессуальные вопросы делать ссылку на федеральный акт нецелесообразно.

Автором предложено устанавливать административную ответственность в субъекте Федерации единым комплексным актом в виде закона об административных правонарушениях. Указанное позволит унифицировать законодательство; компактно установить материально-правовые нормы; в особенную часть включить составы административных правонарушений по наиболее важным правоотношениям, находящимся под административно-правовой охраной субъекта РФ; существенно упростить определение подведомственности и подсудности дел об административных правонарушениях; облегчить работу по внесению изменений и приведению указанного акта в соответствие с новым федеральным и региональным законодательством.

Также вносится предложение о разработке и принятии модельного закона субъекта РФ об административных правонарушениях как законодательного акта типового характера, обоснованы его структура и содержание. Кроме законов субъектов РФ об административных правонарушениях, исследование обращено к подзаконным нормативным актам органов власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления, которые обеспечивают реализацию административно-деликтного законодательства в регионе. Также представлен необходимый механизм обеспечения исполнения подзаконных нормативных актов.

В ходе исследования сопоставлены перечни должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. Предложен порядок формирования и нормативного закрепления указанных перечней. Обоснована необходимость внесения изменений в статью 3.2 КоАП РФ, которые позволили бы расширить полномочия мировых судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Федерации в части увеличения числа административных наказаний.

Сравнительный анализ правового статуса административных комиссий как специальных органов административной юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях позволил выявить перечень нерешенных вопросов в формировании и организации их деятельности. С целью обеспечения оперативности, действенности, результативности и долговечности административных комиссий, автором предложена новая правовая цепочка организации их работы. Диссертант настаивает на принятии федерального закона об административных комиссиях, так как только федеральный акт может единообразно определить порядок функционирования данного административно-юрисдикционного органа.

В целом можно заключить, что наличие собственного правотворчества субъектов Федерации является важным условием сохранения природы федеративного государства и способствует решению многих неотложных проблем, возникающих перед каждым регионом. Кроме того, наличие двухуровневого законодательства не должно служить причиной для возникновения противоречий между Федерацией и ее субъектами и не должно нарушить принципы единого правового пространства.

Ряд рекомендаций и авторские выводы по теме проведенного исследования получили отражение в положениях, выносимых на защиту. Диссертант полагает, что дальнейшее развитие административно-деликтного законодательства субъектов РФ будет направлено на устранение существующих в настоящее время пробелов и противоречий. В связи с этим перспективными направлениями дальнейшего научного анализа особенностей модернизации законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях являются специфические особенности, основные пути и способы оптимизации практики применения данного законодательства.