Баталин Александр Владимирович. Становление и развитие законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Республики Карелия): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Баталин Александр Владимирович;[Место защиты: Российская правовая академия Министерства юстиции РФ http://rpa-mu.ru/].- Москва, 2015.- 220 с.

Введение

**Глава 1. Становление законодательства об административных правонарушениях в Республике Карелия 17**

1. Законодательство об административных правонарушениях в годы существования Карельской АССР (1956-1991 гг.) 17

2. Развитие законодательства об административных правонарушениях в Республике Карелия в составе Российской Федерации (1991-2001 гг.) 51

3. Законодательство Республики Карелия об административных правона рушениях после вступления в силу КоАП РФ 72

**Глава 2. Основные пути совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и практики его применения (по материалам Республики Карелия) 90**

1. Место и роль законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административного законода тельства 90

2. Модернизация структуры и содержания законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях 126

3 Оптимизация практики применения законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях 143

Заключение 182

Библиографический список

* [Развитие законодательства об административных правонарушениях в Республике Карелия в составе Российской Федерации (1991-2001 гг.)](http://www.dslib.net/admin-pravo/stanovlenie-i-razvitie-zakonodatelstva-subektov-rossijskoj-federacii-ob.html#6167371)
* [Законодательство Республики Карелия об административных правона рушениях после вступления в силу КоАП РФ](http://www.dslib.net/admin-pravo/stanovlenie-i-razvitie-zakonodatelstva-subektov-rossijskoj-federacii-ob.html#6167372)
* [Модернизация структуры и содержания законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях](http://www.dslib.net/admin-pravo/stanovlenie-i-razvitie-zakonodatelstva-subektov-rossijskoj-federacii-ob.html#6167373)
* [Оптимизация практики применения законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях](http://www.dslib.net/admin-pravo/stanovlenie-i-razvitie-zakonodatelstva-subektov-rossijskoj-federacii-ob.html#6167374)

## Развитие законодательства об административных правонарушениях в Республике Карелия в составе Российской Федерации (1991-2001 гг.)

Принцип национальной автономизации использовался советским законодателем при регулировании федеративных отношений практически до начала Второй мировой войны и на союзном уровне (например, на момент принятия Конституции СССР 1936 г. закавказские республики разделились и признавались самостоятельными субъектами), и на региональном. Так, в 1940 г. после заключения мирного договора между СССР и Финляндией территория, отошедшая от Финляндии к СССР, была передана в состав Карельской АССР. 31 марта 1940 г. Карельская АССР была преобразована в союзную Карело-Финскую Советскую Социалистическую Республику. Закон от 31 марта 1940 г. «О преобразовании Карельской Автономной Советской Социалистической Республики в союзную Карело-Финскую Советскую Социалистическую Республику»10 внес изменения и в Конституцию СССР (в ст. 13), поскольку новый статус союзной республики уравнял ее с такими субъектами Союза ССР, как Белоруссия, Украина, Грузия, Азербайджан, Армения, Туркмения, Узбекистан, Таджикистан, Казахстан и Киргизия. По сути, время пребывания Карелии в статусе союзной республики можно назвать третьим историческим периодом развития региональнойгосударственности, но в части развития законодательства позитивных тенденций так и не было создано. Иное было и невозможно на основании положений гл. IV Конституции СССР 1936 г. (в ред. от 5 декабря 1936 г.): провозглашая высшим органом государственной власти союзной республики соответствующий Верховный Совет, Конститу ция СССР предоставляла ему всего лишь четыре полномочия, два из которых имели законотворческий статус, но не затрагивали деятельности по созданию иных, нежели региональная конституция (или конституция автономной республики в составе соответствующей союзной республики), законов. При этом ст. 19 Конституции РСФСР 1937 г., например, к ведению РСФСР как федерации относила законодательство. Таким образом, здесь снова использован абстрактно-укрупненный термин, причем несколько противоречиво, т.к. ниже в этой же статье к федеральной компетенции отнесено законодательство о труде.

Подводя промежуточный итог, укажем, что, невзирая на достаточно активное развитие региональной государственности в период с 1917 по 1956 гг., аналогичных тенденций в части нормотворческой деятельности регионов не происходило. Это характерно не только для Карелии, но и для всех иных национальных автономий в составе РСФСР. Период пребывания Карелии в статусе союзной республики мог бы привести к созданию законодательной базы региона, но этого не произошло в начале из-за военных действий, а впоследствии - на фоне сильной центральной власти, работы общесоюзной репрессивной системы и необходимости решения, в первую очередь, социально-экономических задач.

Следующий исторический период начался 16 июля 1956 г., когда Карело-Финская ССР снова получила статус автономной республики в составе РСФСР11. На это законодательное решение повлияли три фактора: национальный состав населения; общность экономики; тесные хозяйственные и культурные связи с РСФСР. Отметим, что образование автономных республик в составе союзных республик СССР стандартно мотивировалось специфическим географическим положением, а также волеизъявлением трудящихся12. Кроме того, в период с 1948 по 1953 гг. секретным указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 июня 1948 г. «О выселении в отдаленные районы лиц, злостно уклоняющихся от трудовой деятельности и ведущих антиобщественный, паразитический образ жизни» в Ка 11 Закон СССР от 16 июля 1956 г. «О преобразовании Карело-Финской ССР в Карельскую АССР и вклю чении Карельской АССР в состав РСФСР» // Собрание действующего законодательства Карельской АССР. Т. 1.

Конец 50х - начало 60х годов XX в. стали периодом различных законодательных преобразований, которые затронули практически все отрасли советского права, но устойчивой тенденции развития законодательства внутри регионов, входивших в состав советских республик, так и не возникло. Конституция СССР от 5 декабря 1936 г. в ст. 14 устанавливала в общей сложности двадцать три полномочия, относящихся к исключительной компетенции Союза ССР, среди которых значились контроль исполнения союзной Конституции и обеспечение соответствия ей конституционного законодательства союзных республик, а также судоустройство, судопроизводство, уголовное, гражданское и трудовое законодательство. Ст. 19 Конституции РСФСР 1937 г. нормативно закрепила исключительную компетенцию РСФСР по двадцати шести вопросам, в том числе утверждение Конституций автономных республик в составе РСФСР, законодательство РСФСР, организация судебной системы РСФСР. В этой связи следует отметить, что административно-территориальное устройство РСФСР, во многом приближаясь к современному федеративному устройству РФ, не предполагало регионального законотворчества ни в административно-правовой сфере, ни в какой иной сфере. Но развитие административного законодательства на уровне национальных образований внутри РСФСР приняло вид специфической модели, создаваемой различного уровня Советами как основными властными структурами.

Вышеприведенные конституционно-правовые нормы, как видно, не содержат прямого упоминания о законодательстве об административных правонарушениях, однако п. «е» ст. 19 Конституции РСФСР говорит о законодательстве

Разграничение компетенции и разделение властных полномочий по советскому законодательству строилось по трем уровням: общесоюзный, союзной республики, части союзной республики (край, область, автономная республика, автономная область). В литературе отмечается, что автономия является одной из форм государственности народностей и наций, компактно проживающих на определенной территории, учитывающей их исторические, социально-экономические, бытовые и другие условия14. Вместе с тем, некоторые авторы приводят сведения о том, что в 1956 г. 80% населения Карелии составляли русские, белорусы и украинцы, а само преобразование региона из союзной республики в автономную могло мотивироваться удешевлением расходов на содержание государственного аппарата, поскольку в 1955 г. на него было истрачено 19,6 млн руб., а также укреплением добрососедских отношений с Финляндией15.

## Законодательство Республики Карелия об административных правона рушениях после вступления в силу КоАП РФ

30 декабря 2001 г. Федеральным законом № 195-ФЗ был принят Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях77, вступивший в силу с 1 июля 2002 г. Его принятию предшествовали длительные научно-практические дискуссии, в том числе вокруг вопроса о разграничении компетенции и полномочий в сфере законодательства об административных правонарушениях. Работа над проектом КоАП велась с 1996 г., в 1997 г. он был принят Государственной Думой в первом чтении. В проекте КоАП предполагалось устано Российская газета. 2001. 31 декабря. вить, что за пределами ведения Российской Федерации ее субъекты будут осуществлять собственное правовое регулирование в сфере установления административной ответственности, что было одобрено в научной литературе, поскольку действующая ст. 72 Конституции РФ относит административное законодательство к совместному ведению федерации и ее субъектов78. Некоторыми авторами предлагалось до принятия КоАП РФ определить компетенцию Федерации и ее субъектов, закрепив эти положения в новой редакции КоАП РСФСР и конституциях (уставах) субъектов федерации79. Другие авторы констатировали, что по ряду моментов законодательство субъектов федерации опережает федеральный центр, хотя в ряде случаев в нормативно-правовых актах субъектов РФ и воспроизводятся федеральные нормы80. На примере законодательства Республики Карелия можно видеть примеры как создания комплексного нормативного акта, так и дублирования в нем норм федерального законодательства об административных правонарушениях.

На момент принятия КоАП РФ проблема разграничения компетенции между РФ и ее субъектами уже была успешно решена нормативно: во-первых, в ст. 72 Конституции, а во-вторых, в положениях Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»81 от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ. Тем не менее, как отмечает О.В. Панкова, для формирования жизнеспособной двухуровневой системы административного законодательства недостаточно только конституционных норм, поэтому нужно принимать специальные федеральные законы, уточняющие вопросы ведения РФ и ее субъектов в административно-правовой сфере регулирования82. После принятия КоАП РФ мнения о возможности уста 7Административное новления норм об административной ответственности законодательными актами субъектов РФ разделились. КоАП РФ определено, что к ведению РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение (например, за нарушение правил, предусмотренных федеральными законами (п. 3 ч. 1 ст. 1.3)). Законодательство об административной ответственности вне этой сферы относится к ведению субъектов РФ, и их законы не должны противоречить федеральным законам и КоАП83. Из практики конституционных судов субъектов РФ будет интересно упомянуть Постановление Конституционного Суда Республики Марий Эл от 8 апреля 2004 г. № 43-3 «По запросу депутата Государственного Собрания Республики Марий Эл Сорокина Василия Анатольевича о проверке конституционности статьи 4 Закона Республики Марий Эл «Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл» от 4 декабря 2002 года №43-3», в котором констатировано, что субъекты Российской Федерации осуществляют делегированные федеральным законодательством полномочия по установлению административной ответственности, и при этом нормы права должны быть формально определенными и ясными, не допускающими расширительного толкования и произвольного их применения84.

Развитие законодательства большинства субъектов РФ, в том числе, - Республики Карелия после принятия КоАП РФ в целом шло по этому пути. Вместе с тем, по мнению некоторых авторов, существующий порядок отношений федерального центра с регионами, объем его полномочий в сфере организации местного самоуправления и государственной власти в субъектах РФ, лимитирует конституционно-правовой статус Республики Карелия как полноценного участника федеративных отношений, несет в себе правоограничения для правотворческого

Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности статей 15.14, 15.15, 15.16 и 23.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2004 № 137-0 // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 6.

84 Решения конституционных (уставных) судов Российской Федерации 1992-2008. Т. 1. М., 2009. развития региона85. В целях устранения этой лимитированности в конце 90-х гг. в Республики Карелияготовился проект республиканского КоАП, принятый в первом чтении в 1998 г., однако на момент принятия КоАП РФ республиканский нормативный акт так и не был принят86. В ряде регионов (Калининградская область, г. Москва) в целях усиления статуса субъекта федерации такие кодексы были приняты.

С 1 июля 2002 г. КоАП РФ вступил в силу и стал применяться на территории России. Его принятие увеличило объем законодательной работы в регионах, поскольку с учетом новых правил о компетенции и полномочиях органов законодательной власти субъектов РФ, а также в связи с тем, что федеральный закон не охватил все возможные виды правонарушений. Одновременно следовало устранить нормы, дублирующиеся в федеральном законе. В региональные законодательные акты об административных правонарушениях стали интенсивно вноситься изменения. Среди изменений, внесенных в Закон Республики Карелия«Об административных правонарушениях» в период действия КоАП, следует упомянуть:

- Закон Республики Карелияот 4 октября 2002 г. № 616-ЗРК «О внесении дополнений в Закон Республики Карелия«Об административных правонарушениях»»87 - появились два новых состава административных правонарушений: ст. 9-2 «нарушение правил благоустройства муниципальных образований, а также несоблюдение правил по обеспечению чистоты и порядка в муниципальных образованиях» и ст. 9.3 «нарушение правил содержания собак и кошек в муниципальных образованиях»;

## Модернизация структуры и содержания законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях

Следует отметить, что в Республике Карелия органами Минюста достаточно серьезное внимание уделяется возможным противоречиям регионального и федерального законодательства. Так, давая заключение № 10.01-41/58 на проект Закона Республики Карелия«Об административных правонарушениях» за пять месяцев до его принятия, Отдел законодательства Республики Карелия обратил внимание Законодательного Собрания Республики Карелияна следующие противоречия: 1) использование некорректной формулировки «многоквартирные и жилые дома» (противоречит Жилищному кодексу РФ, регламентирующему понятия «жилой фонд» и «многоквартирный дом»); 2) установление административной ответственности за прием лома и отходов цветных металлов, не входящих в Перечень видов лома и отходов цветных металлов, образующихся при использовании изделий из цветных металлов в быту и принадлежащих физическим лицам на праве собственности, подлежащий приему от физических лиц на территории Республики Карелия(в ст. 14.26 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения, поскольку Правила обращения с ломом и отходами цветных металлов и их отчуждения в соответствии с ФЗ от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» должны устанавливаться Правительством РФ, что и сделано его постановлением от 11 мая 2001 г. № 370); 3) неправомерное включение в региональный нормативный акт состава правонарушения, конкурирующего с нормами федерального законодательства (речь идет о предполагавшейся в проекте Закона Республики Карелия«Об административных правонарушениях» статье, регламентирующей ответственность за нарушение законодательства о выборах и рекламе, в связи с чем и было указано, что указанные по нормы имеются в КоАП РФ: ст. 5.10 и ст. 14.3); 4) неправомерное включение в проект регионального нормативного акта состава правонарушения, связанного с использованием пиротехнических изделий (в соответствии с ГК РФ пиротехника не является изделием, ограниченным в гражданском обороте, а субъекту РФ не предоставлено полномочий по регулированию предмета, относящегося к гражданскому законодательству); 5) неправомерное установление административной ответственности за безбилетный проезд (нарушение публичного договора перевозки, регламентированного ст. 786 ГК РФ, дублирование с федеральной нормой -ст. 11.18 КоАП РФ) и нарушения в сфере организации перевозок (противоречие с ФЗ от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и нормами КоАП РФ). Аналогичные замечания были сделаны прокуратурой Республики Карелия в официальном обращении к Председателю комитета по законности и правопорядку Законодательного собрания Республики Карелия. В ходе обсуждения и принятия Закона Республики Карелия«Об административных правонарушениях» большая часть замечаний Отдела законодательства и республиканской прокуратуры была учтена. Например, Законом Республики Карелияот 7 июля 2008 г. № 1220-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Каре-лия«Об административных правонарушениях»»130 были исключены две статьи, устанавливающие ответственность за провоз колющих и режущих предметов без чехла и упаковке, проезд в пачкающей одежде в транспорте общего пользования, поскольку, как указано в заключении Отдела законодательства, эти нормы противоречат федеральному законодательству. Интересно, что по Закону «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» такая ответственность существует до сих пор (ст. ст. 40-41). Часть норм проекта, противоречащих федеральному законодательству, при обсуждении дополнили корректирующими положениями: например, ст. 2.8 Закона Республики Карелия«Об административных правонарушениях», устанавливающая ответственность за применение пиротехнических средств в общественных местах, содержит специальную оговорку «за ис Карелия. 2008. 12 июля. ключением случаев, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях».

Одним из последних изменений в законодательство Республики Карелияоб административных правонарушениях стал Закон от 18 декабря 2012 г. № 1658-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия«Об административных правонарушениях»», согласно которому, в частности, урегулирована деятельность административных комиссий. В этот же день принят Закон Республики Карелия№ 1659-ЗРК «Об административных комиссиях в Республике Карелия и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Карелия». Проекты обоих нормативных актов размещались Минюстом Республики Карелияна официальном сайте для обсуждения. При этом в пояснительной записке отмечалось, что Закон Республики Карелия от 15 мая 2008 года № 1191-ЗРК «Об административных правонарушениях» не предусматривает возможности рассмотрения дел об административных правонарушениях коллегиальными органами - административными комиссиями, а также составления протоколов об административных правонарушениях должностными лицами органов местного самоуправления. Предлагаемый законопроект восполняет указанный правовой пробел. Оба закона приняты и с 1 января 2013 г. введены в действие. Таким образом, на современном этапе развитие законодательства Республики Карелия об административных правонарушениях идет по прогрессивному пути; в регионе создан уникальный механизм организации законотворчества, в котором орган юстиции является обязательным звеном при разработке и принятии любого нормативного акта. Управление Минюста России по Республике Карелия эффективно взаимодействует в этой сфере с органами законодательной и исполнительной власти, хотя устранение противоречий с федеральным законодательством осуществляется республиканской властью достаточно медленно.

## Оптимизация практики применения законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях

Положения об этих комиссиях. Административные комиссии образуются в составе председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря, а также членов комиссии. Количественный состав комиссий, который не может быть менее пяти человек, срок их полномочий определяются администрацией Ненецкого автономного округа и представительными органами местного самоуправления самостоятельно. В состав административной комиссии администрации Ненецкого автономного округа могут входить депутаты Собрания депутатов Ненецкого автономного округа, государственные служащие, должностные лица органов внутренних дел, а также представители организаций и общественных объединений. В состав административных комиссий муниципальных образований могут входить депутаты представительных органов местного самоуправления, муниципальные служащие, должностные лица органов внутренних дел, а также представители организаций и общественных объединений. В административных комиссиях, за счет средств соответствующего бюджета, может вводиться должность освобожденного ответственного секретаря комиссии. Однако Законом НАО не предусмотрен механизм финансирования деятельности комиссий и механизм контроля за осуществлением переданных полномочий206. 1 октября 2009 г. принят Закон НАО «Об административных комиссиях в Ненецком автономном округе и наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа отдельными государственными полномочиями Ненецкого автономного округа в сфере административных правонарушений»207. Членом административной комиссии может быть совершеннолетний дееспособный гражданин, не имеющий судимости. Членами комиссий могут быть представители органов местного самоуправления, органов государственной власти, представители общественных организаций и полиции. К подведомственности административных комиссий отнесено двенадцать составов правонарушений (например, нарушение тишины и покоя граждан). В сельской местности предусмотрено образование комиссий из пяти человек, в городских поселениях - из семи.

В Республике Коми институт административных комиссий в настоящее время не действует. 11 мая 2010 г. Законом РФ № 44-рз признан утратившим силу Закон «О порядке образования административных комиссий в Республике Коми», принятый в 2006 г., их полномочия переданы мировым судьям. Одной из мотивировок упразднения института административных комиссий можно назвать снижение количества ежегодно рассматриваемых дел.

В Республике Карелия Закон «Об административных комиссиях в Республике Карелия и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Карелия»208 № 1659-ЗРК принят 18 декабря 2012 г. Подведомственность дел административным комиссиям определяется республиканским законодательством об административных правонарушениях. Численный состав комиссии установлен в пределах от пяти до пятнадцати человек. Членом комиссии может быть дееспособный гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, имеющий высшее или среднее профессиональное образование, не имеющий судимости, а также не привлекавшийся к административной ответственности в течение года до дня принятия решения о назначении его в состав административной комиссии и выразивший в письменной форме свое согласие на включение его в состав соответствующей административной комиссии. В состав административной комиссии могут входить представители органов местного самоуправления, правоохранительных органов, организаций, общественных объединений, осуществляющих свою деятельность на территории соответствующего муниципального образования. В начале 2013 г. в большинстве районов Республики Карелия формирование административных комиссий завершилось, и можно привести следующие данные об их работе: за 8 месяцев 2013 г. в 15 районах Республики Карелияв производстве административных комиссий находилось 17 234 материала, было рассмотрено 19 024, в том числе по составам правонарушений, предусмотренных Законом Республики Карелия «Об административных правонарушениях», 11 951.

Обобщение анализа законодательства субъектов РФ, включенных в состав СЗФО, позволило выявить ряд проблемных вопросов в организации деятельности административных комиссий. Во-первых, из положений большинства региональных законов остается неясным, каким именно органом местного самоуправления создается административная комиссия, и какой правовой акт должен быть при этом принят. Позитивным здесь выглядит пример Санкт-Петербурга, где создание административных комиссий предусматривается на основании распоряжения главы районной администрации. Во-вторых, не раскрываются вопросы формирования состава административной комиссии (не предусмотрены проверочные мероприятия в отношении кандидатов, не определен порядок их отбора, отсутствует профессиональный или образовательный ценз). В-третьих, остается неясным порядок ведения реестра граждан, привлекавшихся к административной ответственности административной комиссией (в Законе Республики Карелия, например, установлена обязанность ведения такого реестра (ч. 4 ст. 7), но не указано, кто именно должен этим заниматься, в какой форме и содержании это должно происходить). В-четвертых, во всех законах субъектов РФ, входящих в СЗФО, установлен безвозмездный характер работы членов административных комиссий, их председателей и заместителей председателей, что вряд ли можно положительно оценить. В-пятых, не предусмотрена ответственность председателей и членов административных комиссий, они выведены за рамки возможного применения дисциплинарных и иных санкций. Если давать общую оценку региональным нормативным актам, то получается, что административные комиссии, с одной стороны, наделены достаточно значимыми правами по применению мер административной ответственности, а с другой - работа в них выглядит или бесплатным совместительством для муниципальных служащих и сотрудников правоохранительных органов, или «хождением во власть» для представителей общественности. В таком виде институт административных комиссий не выглядит жизнеспособным и работающим эффективно. В Калининградской области вместо коллегиального органа - административных комиссий - в 2008 г. был создан единоначальный орган -административно-техническая инспекция (служба), вошедший в структуру органов исполнительной власти этого региона. Возможно, следовало бы подумать о включении в нормы федерального законодательства правил об альтернативном создании регионами или коллегиальных, или единоначальных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.