

ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

О.В. Кирьянова,

доцент кафедры административного права
и административной деятельности ОВД,
ФГОУ ВПО ВСИ МВД России,
кандидат юридических наук

Система законодательства об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации. Развитие регионального законодательства об административных правонарушениях обусловлено необходимостью качественного регулирования установления административной ответственности и географического положения конкретного субъекта Федерации. Административная ответственность, являясь мерой государственного принуждения, влечет наступление неблагоприятных юридических последствий, выражающихся в ограничении прав и законных интересов физических и юридических лиц. В связи с этим установление административной ответственности в субъектах Российской Федерации должно быть основано на строгих принципах законности, обеспечивать реализацию прав и законных интересов физических и юридических лиц, охранять их от противоправных посягательств.

System law on administrative offences, consists of code on administrative offences and measures in accordance with the laws of the entities of the Russian Federation. Development of regional law on administrative offences include qualitative management of administrative responsibility and geographical location of a specific entity of the Federation. Administrative responsibility, as a coercive measure is offensive adverse legal consequences, the limitation of the rights and lawful interests of natural and legal persons. In this connection, the establishment of administrative liability in the constituent entities of the Russian Federation should be based on strict principles of legality, to ensure the realization of the rights and lawful interests of natural and legal persons, protect them from unlawful encroachments¹.

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ч.1 ст. 1.1 КоАП РФ) определяет систему законодательства об административных правонарушениях, состоящую из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Процесс установления административной ответственности в субъектах Российской Федерации имел сложный и противоречивый характер. Первоначально ситуация изменилась с принятием Постановлений Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. и от 1 февраля 1996 г., а также Определения Конституционного Суда от 1 октября 1998 г., которыми Конституционный Суд РФ признал право субъектов Российской Федерации на основании Конституции РФ осуществлять собственное правовое регулирование в сфере установления

административной ответственности. Дальнейшее развитие полномочий субъектов РФ в области установления административной ответственности получило в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». С этого момента субъектам Российской Федерации разрешалось устанавливать административную ответственность за нарушение регионального законодательства в случае отсутствия по предметам совместного ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации федеральных законов. При этом принятие законодательства об административной ответственности в субъектах Российской Федерации предусматривало его последующее приведение в соответствие с федеральным законодательством.

Кроме того, развитие регионального законодательства об административных правонарушениях обусловлено необходимостью качественного регулирования общественных отношений, а также защиты исходя из социально-экономического развития, исторического опыта законодательного регулирования установления административной ответственности и географического положения конкретного субъекта Федерации.

В период роста активности законотворчества субъектов Федерации, принятия ими множества законов об административных правонарушениях, остро встают вопросы о содержании и стадиях законодательной деятельности субъектов Федерации в области установления административной ответственности; о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации в области установления административной ответственности; об обеспечении качества и эффективности действия регионального законодательства об административных правонарушениях; об обеспечении соответствия данного законодательства нормам федерального законодательства, о структуре и основных направлениях развития регионального законодательства об административных правонарушениях.

Административная ответственность, являясь мерой государственного принуждения, влечет наступление неблагоприятных юридических последствий, выражающихся в ограничении прав и законных интересов физических и юридических лиц. В связи с этим установление административной ответственности в субъектах Российской Федерации должно быть основано на строгих принципах законности, обеспечивать реализацию прав и законных интересов физических и юридических лиц, охранять их от противоправных посягательств.

Изучение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о беспорядочности регионального

нормотворчества, что особенно недопустимо в законодательстве об административных правонарушениях. Нередко нормы названных законодательных актов дублируют положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, во многих случаях нормы законодательства субъектов Российской Федерации совпадают, что свидетельствует не об отсутствии региональных особенностей, а о наличии пробелов в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Исследование законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, проведенное Р.В. Сидорцовым, показывает, что наиболее распространенными в региональных законах являются следующие административные правонарушения, посягающие на общественный порядок:

- нарушение тишины и покоя граждан (в законах 77 % субъектов Российской Федерации);
- нарушение содержания домашних животных (в 56 %);
- производство с целью сбыта либо сбыт крепких спиртных напитков домашней выработки (в 54 %);
- нарушение правил захоронения умерших лиц (в 54 %);
- приставание к гражданам с целью гадания либо попрошайничества в общественных местах (в 38 %) и др.¹

С увеличением в начале 1990-х годов роли регионов внутри государства и с установлением их равноправия в качестве субъектов РФ получила развитие и региональная символика, которая стала выступать не только как символика отдельных частей России, но и как символика государственных образований. Из всех регионов страны первой символика была утверждена в Санкт-Петербурге в 1991 году, когда вместе с восстановлением исторического названия города был восстановлен и его исторический герб². Края, области и автономные округа начали поиск своей символики в 1993-1994 гг. С этого периода и до настоящего времени процесс принятия символики в субъектах Российской Федерации продолжается.

Символы Иркутской области являются выражением сущности, национальных традиций, истории развития, формы устройства. Интересно отметить, что дата принятия Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1937 года «Об образовании Иркутской области» считается Днем Иркутской области. День Иркутской области отмечается во второе воскресенье октября³. В законе Иркутской области «Об административной ответственности за правонарушения, посягающие на порядок осуществления государственной власти и местного самоуправления Иркутской области» под официальной символикой области понимается герб области и флаг области. Описание и порядок официального использования устанавливаются Уставом Иркутской области. Использование официальной символики области с нарушением требований законодательства области, а также проявление публичного неуважения к официальной символике предусматривает наложение административного штрафа.

Анализ законодательства и приведенные примеры показывают, что процесс становления символики субъектов РФ не завершен, требуется дальнейшее совершенствование законодательства в данной сфере с целью приведения его в соответствие с федеральными нормами и геральдическими требованиями. На данный процесс необходимо обратить особое внимание, так как наличие собственной символики является одним из элементов конституционно-правового статуса субъекта РФ, своеобразным олицетворением его государственности, выражением национальной идеологии и культуры страны в целом.

Проблемы административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства городов и других населенных пунктов весьма актуальны, а Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит аналогичных составов правонарушений.

Безусловный интерес представляют нормы закона Иркутской области от 12 ноября 2007 года № 98-оз «Об административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства городов и других населенных пунктов Иркутской области», который устанавливает в Иркутской области, включая территорию Усть-Ордынского Бурятского округа, административную ответственность за правонарушения в сфере благоустройства городов и других населенных пунктов области.

В Законе «Об административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства городов и других населенных пунктов Иркутской области» применяются следующие понятия:

1) придомовая территория - земельный участок, прилегающий к жилому зданию, определенный проектом или установленный по методике расчета нормативных размеров земельных участков в кондоминиумах, предназначенный для организации мест отдыха, детских, физкультурных и хозяйственных площадок, зеленых насаждений, создания пешеходных дорожек, проездов и мест стоянки автотранспорта данного жилого дома;

2) территория общего пользования, прилегающая к частным домовладениям, – земельный участок, определенный проектом, или земельный участок между проезжей частью дорог (тротуаров) и ограждением территории частного домовладения, но не более 10 метров;

3) территория организации - земельный участок, предоставленный в порядке, предусмотренном законодательством, юридическим лицам или гражданам, зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя;

4) другая территория общего пользования – территория, которой беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе территории площадей, улиц, проездов, набережных, скверов, бульваров, парков, рощ).

Установленные Законом «Об административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства городов и других населенных пунктов Иркутской области» административные правонарушения

распространяются только на правоотношения в сфере организации благоустройства и озеленения территории муниципального образования.

Действие Закона не распространяется:

- на правоотношения, связанные с градостроительной деятельностью по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемой в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, регулирование которой осуществляется Градостроительным кодексом Российской Федерации;

- на правоотношения экологического, санитарно-эпидемиологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения, регулирование которых осуществляется законодательством Российской Федерации.

Законом «Об административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства городов и других населенных пунктов Иркутской области» применяются административные наказания в виде предупреждения или административного штрафа, порядок их назначения регулируется в соответствии со статьей 3.2 КоАП РФ.

Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» является правовой базой сохранения и развития библиотечного дела в Российской Федерации. Он устанавливает принципы деятельности библиотек, гарантирующие права человека, общественных объединений, народов и этнических общностей на свободный доступ к информации, свободное духовное развитие, приобщение к ценностям национальной и мировой культуры, а также на культурную, научную и образовательную деятельность, а также регулирует общие вопросы организации библиотечного дела, взаимоотношений между государством, гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями в области библиотечного дела в соответствии с принципами и нормами международного права.

Законодательство Российской Федерации о библиотечном деле включает Основы законодательства Российской Федерации о культуре, вышеуказанный Федеральный закон, принимаемые в соответствии с ним федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области библиотечного дела.

Закон Иркутской области от 10 декабря 2007 года № 122-оз «Об административной ответственности за правонарушения в сфере библиотечного дела в Иркутской области» устанавливает административную ответственность за совершение правонарушений в сфере библиотечного дела в Иркутской области, включая территорию Усть-Ордынского Бурятского округа.

Согласно ст. 2 указанного закона утрата документа библиотечного фонда, выданного библиотеками во временное пользование, – влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в

размере от трехсот до пятисот рублей; на юридических лиц – от пятисот до одной тысячи рублей.

Под документом понимается материальный объект с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи или изображения, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования.

Пользователями библиотеки могут быть физическое или юридическое лицо, пользующееся услугами библиотеки.

Немаловажное значение имеют сроки возврата документа библиотечного фонда, выданного библиотеками во временное пользование. Нарушение сроков возврата документа библиотечного фонда, выданного библиотеками во временное пользование, – влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от ста до трехсот рублей; на юридических лиц - от трехсот до пятисот рублей.

В соответствии со ст. 4 Закона «Об административной ответственности за правонарушения в сфере библиотечного дела в Иркутской области» за порчу документа библиотечного фонда предусмотрено предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от ста до двухсот рублей; на юридических лиц - от двухсот до трехсот рублей.

Под порчей документа библиотечного фонда понимается:

вырывание, вырезание отдельных страниц, иллюстраций, иных частей документа библиотечного фонда;

замена документа библиотечного фонда (книг, журналов) другим изданием с сохранением обложки замененной книги или журнала.

Одним из наиболее распространенных административных правонарушений, ответственность за которые устанавливается региональными законами, является нарушение общественного порядка, и, особенно, нарушение тишины и покоя граждан в ночное время.

Законом Иркутской области от 12 ноября 2007 года № 107-оз «Об административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка в Иркутской области» закреплены ключевые понятия:

- под *общественным порядком* понимается система отношений, которая складывается в результате соблюдения норм и правил, регулирующих поведение людей в общественных местах и других местах, в которых удовлетворяются различные жизненные потребности граждан;

- *общественные места* - это улицы, площади, транспортные средства общего пользования, парки, скверы, стадионы, залы зрелищных мероприятий, дворы, подъезды, лестничные клетки, лифты жилых домов и другие места, в которых удовлетворяются различные жизненные потребности и которые свободны для доступа граждан;

- *непристойные надписи* – нецензурные слова и выражения;

- *непристойные рисунки* – рисунки, оскорбляющие человеческое достоинство и общественную нравственность; действия, нарушающие тишину и покой граждан, – любые действия, производящие шум и тем самым

нарушающие тишину и покой граждан, в том числе: личные действия граждан, действия механических средств и технических устройств.

Все рассмотренные областные законы определяют подведомственность дел об административных правонарушениях мировым судьям, административным комиссиям, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав, должностным лицам милиции общественной безопасности, а также устанавливают должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

Анализ действующего законодательства Иркутской области об административных правонарушениях свидетельствует об отсутствии единой системы законодательства, его отрывочности и непоследовательности, а также о наличии пробелов в правовом регулировании.

Литература

¹ Сидорцов Р.В. Законодательное регулирование субъектами Российской Федерации ответственности за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2005.

² Перфильев Ю. Региональная символика: в поисках идеологии // Регионы России в 1999 г.: Ежегодное приложение к Политическому альманаху России.

³ П.3 ст. 7 Устава Иркутской области (в ред. Закона Иркутской области от 28.07.1998 г. № 26-оз).

ⁱ Kirianova O.V. Problems of optimization of regional legislation on Administrative Responsibility.