

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Александр Владимирович Баталин*

Опыт регламентации отдельных административно-процессуальных норм как способ совершенствования административно-процессуального законодательства субъектов Российской Федерации

Одним из главных принципов проведенных в России в начале 90-х гг. XX в. государственно-правовых преобразований было создание обновленной федерации с обеспечением фактического равноправия регионов и наличием системы сдержек и противовесов в отношениях «центр — регионы». Вместе с тем после юридического оформления новых федеративных отношений реформирование отечественной правовой системы было подчинено установлению современных правил правового регулирования прежде всего гражданско-правовых, уголовно-правовых и судопроизводственных отношений. Вследствие этого административно-правовую реформу, растянувшуюся на неопределенный срок, нельзя признать успешно завершённой и в современный период. На сегодняшний день в регионах России создана обширная административно-правовая база, общие тенденции развития которой федеральный законодатель старается направлять в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. Региональная правотворческая деятельность в данном аспекте также характеризуется определенной активностью, но в то же время имеют место и негативные тенденции: создание региональным законодателем некачественных по правовому содержанию и неработающих в связи с этим правовых норм, включение в региональные нормативные правовые акты об административной ответственности положений, урегулированных в федеральном КоАП, использование неправовых конструкций, непроработанность механизма применения создаваемых

* Аспирант кафедры административного и финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.
Postgraduate Student of Administrative and Financial Law, Russian Law Academy of Ministry of Justice of the Russian Federation.
E-mail: batalin_av@mail.ru

¹ См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон РФ : принят Гос. Думой 22 сентября 1999 г. (по сост. на 28 декабря 2013 г.) // Российская газета. 1999. 19 окт.

норм (так, в ряде законов об административной ответственности, принятых в российских регионах, составление протоколов о соответствующих правонарушениях возложено на подразделения полиции, которые начиная с 2011 г. имеют федеральное подчинение).

В связи с этим считаем целесообразным обратиться к уже имевшему место в нашей стране опыту регламентации отдельных административно-процессуальных норм как способу совершенствования административно-процессуального законодательства субъектов Российской Федерации.

Советским законодателем были определены принципиальные положения, на базе которых должно было осуществляться разграничение полномочий между общесоюзными и республиканскими органами государственной власти, в том числе в части установления административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях. Так, 23 октября 1980 г. были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях¹, которые к компетенции Союза ССР отнесли определение общих принципов применения норм об административной ответственности, порядка рассмотрения отдельных правонарушений, а также содержали перечень правонарушений, дополненный законодательством союзных республик (например, в Основах устанавливалась административная ответственность за нарушение правил дорожного движения, правил по стандартизации и качеству продукции, порядка воинского учета, прописки, оборота оружия и др.). В компетенцию союзной республики включались вопросы, не имевшие общесоюзного значения, а также вопросы, по которым местные органы власти (кроме сельских и поселковых) имели право принимать свои решения, за нарушения которых устанавливалась административная ответственность. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1981 г. акты об административной ответственности до приведения их в соответствие с Основами применялись в части, не противоречащей Основам².

Следует отметить, что в советский период в силу прямого указания закона (ст. 234 КоАП РСФСР) протокол о совершении административного правонарушения мог составляться не только должностным лицом, но и представителем общественной организации, которые впоследствии направляли его в орган, уполномоченный на рассмотрение дела об административном правонарушении. В современный период существует проблема определения компетенции должностных лиц федеральных органов исполнительной власти в части составления протоколов об административных правонарушениях. Например, в силу ч. 3 ст. 12 и ч. 3 ст. 13 Федерального закона «О полиции», ст. 1.3.1 и 28.3 КоАП РФ должностные лица полиции как федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел не могут быть наделены законом субъекта Российской Федерации полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законом

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44, ст. 909.

² См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 8, ст. 178.

субъекта Российской Федерации. Это влечет во многих случаях фактическое неприменение региональных законов об административных правонарушениях: в них, как правило, включаются составы правонарушений, посягающих на общественный порядок, охрана которого возложена на органы полиции. Практика Верховного Суда РФ строится вокруг признания неправомерности установления в законах субъектов Российской Федерации положений, определяющих компетенцию федеральных органов исполнительной власти¹. Деятельность полиции, в свою очередь, сейчас тесно соприкасается с деятельностью институтов гражданского общества, задействованных в охране общественного порядка.

В связи с этим было бы разумным вернуться к советской практике и предоставить общественным объединениям право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Ведь сегодня многие региональные законы об административных правонарушениях не содержат механизма их применения либо возлагают обязанности по их применению на федеральные органы исполнительной власти, что противоречит федеральному законодательству.

Пристатейный библиографический список

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон РФ : принят Гос. Думой 22 сентября 1999 г. (по сост. на 28 декабря 2013 г.) // Российская газета. — 1999. — 19 окт.

2. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1980. — № 44, ст. 909.

3. О порядке введения в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях : указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1981 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1981. — № 8, ст. 178.

4. Стахов, А. И. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура // Административное право и процесс. — 2012. — № 4. — С. 37–42.

References

1. Ob obshhih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii: prinjat Gos. Dumoj 22 sentjabrja 1999 g. (po sost. na 28 dekabrja 2013 g.) [Concerning the general principles of the organization of legislative (representative) and the executive branches of the government of sub-federal units of the Russian Federation: federal law accepted by State Duma (legislative body of Russia) on 22nd of September 1999] // Russian Newspaper. — 1999. — 19th of October.

¹ См., например: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14 августа 2013 г. по делу № 78-АПГ13–15 // СПС «КонсультантПлюс».

2. O porjadke vvedenija v dejstvie Osnov zakonodatel'stva Sojuza SSR i sojuznyh respublik ob administrativnyh pravonarushenijah: ukaz Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR ot 19 fevralja 1981 g. [Concerning the Order of Activation of fundamental principles of administrative offenses legislation of USSR and the union republics: Decree of the Supreme Soviet of the USSR dated 19th of February 1981] // Gazette of the Supreme Soviet of the USSR. – 1981. – № 8, paragraph 178.

3. Osnovy zakonodatel'stva Sojuza SSR i sojuznyh respublik ob administrativnyh pravonarushenijah [Fundamental principles of administrative offenses legislation of USSR and the union republics] // Gazette of the Supreme Soviet of the USSR. – 1980. – № 44, paragraph 909.

4. Stahov, A. I. Administrativnaja procedura v Rossijskoj Federacii: ponjatie, sushhnost', struktura [Administrative Procedure in the Russian Federation: concept, essence, structure] // Administrative Law and the Procedure. – 2012. – № 4. – 37–42 pp.