

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.А. Агеев

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
ул. Охотный ряд, 1, Москва, Россия, 103265

Вниманию читателей представлены авторские рассуждения относительно актуальности развития законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности в современных сложных условиях функционирования отечественной экономики. В статье раскрываются основные факторы, препятствующие активному совершенствованию правового регулирования административной ответственности на региональном уровне.

Ключевые слова: законодательство об административной ответственности, административное правонарушение, административное воздействие на экономические отношения.

Совершенствование правового регулирования административной ответственности в субъектах Российской Федерации является, с одной стороны, дискуссионным вопросом. Существуют различные, вплоть до диаметрально противоположных, точки зрения на установление в законах субъектов Российской Федерации административной ответственности (1).

С другой стороны — указанное совершенствование, по нашему мнению, в современных условиях следует рассматривать как одно из ключевых направлений изменения административного воздействия на экономические отношения.

Состояние российской экономики, характеризующееся существенным разрывом в темпах развития отдельных регионов страны, а также негативным воздействием внешнеполитической ситуации, требует принятия адекватных мер, направленных на уменьшение административной нагрузки на бизнес.

В связи с этим обилие административных запретов, закрепленных в КоАП РФ, безусловно, является сдерживающим фактором для открытия новых предприятий, развития малого и среднего предпринимательства.

Значительная часть закрепленных в действующем КоАП РФ запретов обусловлена интересами федеральных органов исполнительной власти, использующих административно-правовые санкции в целях осуществляемого ими государственного управления. Причем, как отмечает Л.Л. Попов, «заказчики», ес-

тественно, исходили из своих ведомственных интересов и на предложения снизить запретительные аппетиты отвечали решительным отказом, заявляя, что без предлагаемых ими запретов они эффективно работать не смогут [4].

Вместе с тем следует признать, что на сегодняшний день КоАП РФ не выполняет свою основную функцию, заключающуюся в оперативном реагировании на вызовы общественной жизни. Ввиду «разросшейся» Особенной части КоАП РФ превратился в источник перманентного давления на бизнес, причем не только там, где это действительно необходимо, но и там, где указанное давление уже контрпродуктивно.

Увеличивающиеся лавинообразно темпы внесения поправок в Особенную часть КоАП РФ проявляются в том, что, например, если в первом созыве Государственной Думы Российской Федерации было внесено 5 поправок в КоАП РФ, то с начала работы шестого созыва — более 400. Только в феврале 2014 г. внесено 23 законодательных инициативы, а в очереди на рассмотрение в Комитете по конституционному законодательству и государственному строительству стоит 114 законопроектов. На каждом заседании Комитета по законодательству от 60 до 70% вопросов связано с изменениями в КоАП РФ.

Очевидно, что реагирование на потребности общественных отношений, особенно экономических отношений, ввиду бюрократической загруженности процедур законотворчества на федеральном уровне, перестало отличаться оперативностью.

Кроме того, возникновение новых административных запретов на федеральном уровне происходит зачастую без учета их регулирующего воздействия на экономику отдельных регионов, которая отличается существенной спецификой.

На наш взгляд, в контексте указанных проблем к перспективным направлениям развития правового регулирования административной ответственности следует относить совершенствование соответствующего законодательства субъектов Российской Федерации.

Одним из существенных этапов развития правового регулирования административной ответственности в указанном направлении стало принятие Федерального закона № 380-ФЗ, в соответствии с которым ст. 1.3 Кодекса была дополнена новой частью (ч. 5), а также в Кодекс была введена новая ст. 1.3.1, в которой определены предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Указанные новеллы позволили уточнить полномочия субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях с учетом проведенных в рамках административной реформы изменений в разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По мнению Н.Г. Салищевой, толковать указанную ч. 5 ст. 1.3 КоАП РФ нужно с учетом наметившейся в последние годы передачи субъектам Федерации некоторых полномочий федеральных органов по осуществлению государственного контроля и надзора за исполнением требований земельного, лесного, вод-

ного законодательства, законодательства в области жилищно-коммунального хозяйства, долевого строительства жилых домов и другого [2].

Вместе с тем с указанными новеллами процесс развития правового регулирования административной ответственности на региональном уровне затормозился.

В этой связи представляет научный интерес анализ существующих в настоящее время факторов, препятствующих дальнейшему активному развитию законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Во-первых, с точки зрения расширения составов административных правонарушений, закрепленных на региональном уровне, дальнейшему развитию препятствуют проблемы в перераспределении контрольно-надзорных полномочий между государственными органами разного уровня.

Для того, чтобы институт административной ответственности более оперативно и точно изменялся вслед за изменением потребностей общественной жизни, требуется параллельное развитие распределения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, передача от федеральных органов исполнительной власти органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области осуществления государственного контроля и надзора.

Это позволит дифференцированно подойти к институту административной ответственности с учетом различных факторов, присущих отдельным регионам страны.

Во-вторых, процесс развития регионального законодательства об административной ответственности тормозится вследствие ограниченности необходимого финансового обеспечения указанной выше передачи полномочий от центра на места.

В-третьих, прогрессивному развитию законодательства об административной ответственности в субъектах Российской Федерации не способствует низкий уровень организации нормотворческой работы в представительных органах на местах.

Так, М.Я. Масленников отмечает: «Подготовка проектов региональных законов об административной ответственности — нелегкое дело для разработчиков и рабочих групп. Не только понятны, но и близки сетования проектантов на то, что депутаты законодательных органов — федеральных и региональных — далеко не всегда прислушиваются к мнению специалистов» [3].

И, наконец, в-четвертых, и это, пожалуй, самое главное. Наиболее серьезным препятствием для продвижения идеи расширения административно-юрисдикционной компетенции субъектов Российской Федерации является существующее административно-территориальное деление.

В этой связи справедливо замечает А.А. Демин, критикующий используемое сегодня в территориальной организации государственного управления деление по национальному признаку: «Для обеспечения возможности введения судов административной юстиции нужно признать, что границы территориаль-

ных органов судебной власти могут не совпадать с административно-территориальным делением, поэтому национально-территориальная структура территориальных единиц в стране объективно мешает рациональной организации управления. Предлагается рассмотреть вопрос о переходе к структуре административно-территориального деления страны, основанной на унитарной модели» [1].

По нашему мнению, построение Российской Федерации по национально-территориальному принципу при высокой концентрации в компетенции субъектов Российской Федерации контрольно-надзорных функций, а также функций по применению государственно-правового принуждения может крайне негативно сказаться на обеспечении единства экономического пространства страны, а также ее территориальной целостности, равенстве прав и свобод граждан Российской Федерации.

Перечисленные нами факторы не позволяют в настоящее время существенно продвинуться вперед в вопросе развития законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности, несмотря на очевидную актуальность указанного вопроса. В связи с этим представляется важным исследование в области института административной ответственности проводить с учетом влияния на данный институт указанных факторов.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) По мнению А.П. Шергина, например, регулирование отношений административной ответственности — это монополия Федерации, поэтому закрепление за субъектами Федерации права на издание своих собственных законов об административных правонарушениях является неконституционным [6]. Иной точки зрения придерживается М.С. Студеникина [5].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Демин А.А. Административно-территориальное деление страны — основа применения регионального законодательства об административной ответственности // Административное право и процесс. — 2008. — № 1. — С. 11–18.
- [2] Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. — М., 2011.
- [3] Масленников М.Я. Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности: правотворчество и центробежные импровизации // Административный процесс: теория и практика / отв. ред. А.С. Дугенец. — М., 2008. — С. 183–205.
- [4] Попов Л.Л. Материальные и процессуальные проблемы совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. Выпуск «Административное право и процесс». — 2014. — № 2.
- [5] Студеникина М.С. Федеральные начала законодательства об административных правонарушениях: исторический и современный аспекты // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. Выпуск «Административное право и процесс». — 2014. — № 2.
- [6] Шергин А.П. О концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. — М., 2003. — С. 24–32.

PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY ON THE LEVEL OF FEDERAL SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

A.A. Ageev

The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation,
1, Okhotny Ryad st., Moscow, Russia, 103265

Readers are presented with copyrights arguments on the relevance of the legislation of the Subjects of the Russian Federation on administrative responsibility in today's complex operating conditions of the domestic economy. The article describes the main factors preventing the active improvement of the legal regulation of administrative responsibility at the regional level.

Key words: legislation on administrative responsibility, administrative offense, administrative impact on economic relations.

REFERENCES

- [1] *Demin A.A.* Administrativno-territorial'noe delenie strany — osnova primenenija regional'nogo zakonodatel'stva ob administrativnoj otvetstvennosti // *Administrativnoe pravo i process*. — 2008. — № 1. — S. 11–18.
- [2] *Kommentarij k Kodeksu RF ob administrativnyh pravonarushenijah / pod obshh. red. N.G. Salishhevoj*. — M., 2011.
- [3] *Maslennikov M.Ja.* Zakonodatel'stvo sub#ektov Rossijskoj Federacii ob administrativnoj otvetstvennosti: pravotvorchestvo i centrobezhnye improvizacii // *Administrativnyj process: teorija i praktika / otv. red. A.S. Dugeneč*. — M., 2008. — S. 183–205.
- [4] *Popov L.L.* Material'nye i processual'nye problemy sovershenstvovanija zakonodatel'stva ob administrativnyh pravonarushenijah // *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina. Vypusk «Administrativnoe pravo i process»*. — 2014. — № 2.
- [5] *Studenikina M.S.* Federal'nye nachala zakonodatel'stva ob administrativnyh pravonarushenijah: istoričeskij i sovremennyj aspekty // *Vestnik Universiteta im. O.E. Kutafina. Vypusk «Administrativnoe pravo i process»*. — 2014. — № 2.
- [6] *Shergin A.P.* O koncepcii administrativnoj politiki // *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava*. — M., 2003. — S. 24–32.