
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 342.951

DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(3).43-51

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

О.А. Кожевников

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –
25 августа 2018 г.

Дата принятия в печать –
15 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –
7 декабря 2018 г.

Ключевые слова

Конституция, Конституционный
Суд, административное
правонарушение,
административная
ответственность, субъекты
федерации, ограничение прав,
равенство перед законом и
судом, совместное ведение

Производятся конституционно-правовая оценка и систематизация основных вопросов применения законодательства об административных правонарушениях в части полномочий субъектов Российской Федерации устанавливать административную ответственность за несоблюдение положений нормативных актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Делается вывод, что предоставление федеральным законодателем субъектам Российской Федерации полномочий по установлению административной ответственности за совершение административных правонарушений не в полной мере соответствует конституционным положениям, несмотря на наличие целого ряда решений Конституционного Суда РФ.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE EXECUTION OF THE CONSTITUENT ENTITIES' POWERS IN THE FIELD OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES

Oleg A. Kozhevnikov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 August 25

Accepted – 2018 October 15

Available online –
2018 December 07

Keywords

Constitution, Constitutional Court,
administrative offence,
administrative responsibility,
constituent entities, restriction
of rights, equality, joint
jurisdiction

The subject of the paper is constituent entities' powers in federative state concerning the establishment of the administrative responsibility for breach regional and municipal rules. The purpose of the paper is to justify the need for new approaches to the delimitation of the constituent entities' jurisdiction in the field of legislation on administrative offences, up to the allocation of administrative-tort legislation in the exclusive jurisdiction of the Federation. The methodology. General and special scientific methods of cognition were applied: systemic, comparative legal, formal logical. The analysis of legislative and law-enforcement practice of the constituent entities of the Russian Federation, the legal decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, is also used. The main results and scope of their application. The constituent entities of the Russian Federation, making legal acts in the field of legislation on administrative offenses, are not always properly take into account the boundaries of their competence in the field of establishment of administrative responsibility for committing administrative offences for breach regional and municipal rules. The compliance of such constituent entities' authority to establish this type of responsibility with the provisions of art. 19 and 55 of the Russian Constitution is very debatable issue. Although Constitutional Court of the Russian Federation in its decisions confirms the constitutional empowerment of the constituent entities with the authority to establish in its laws the administrative responsibility for violation regional and

municipal rules, such decisions are controversial. It may be useful to consolidate administrative and tort law in the exclusive jurisdiction of the Russian Federation.

Conclusion. The provisions of Federal legislation that let constituent entities of the Russian Federation to establish administrative responsibility for administrative offenses are not fully comply with the constitutional provisions, despite the opinion of the Constitutional Court of the Russian Federation.

1. Введение

Вопросы применения Конституции РФ, особенно в части разграничения компетенции и полномочий между уровнями государственной власти, постоянно находятся на острие научной мысли и правоприменительной практики [1–6]. Об этом, в частности, свидетельствует и особое внимание к указанной тематике руководства государства, а также Конституционного Суда РФ. Так, 10 октября 2018 г. в «Российской газете» была опубликована статья председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, в которой он отметил целый ряд недостатков действующего текста Конституции РФ, в том числе и в разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами¹. Провозглашение в ст. 1 Конституции РФ нашего государства как правового демократического федеративного государства предопределило наличие двухуровневой системы законодательства, регламентирующей вопросы компетенции и полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровня: исключительная компетенция Российской Федерации определена в ст. 71 Конституции РФ, ст. 72 определяет вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, ст. 73 по остаточному принципу определяет исключительные вопросы ведения субъектов Российской Федерации. Несмотря на то, что положения ст. 71 и 72 носят закрытый (исчерпывающий) характер, в специальной юридической литературе неоднократно отмечалось, что разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами непосредственно в тексте Основного закона проводится весьма абстрактно и даже фрагментарно. Однако, данное обстоятельство, на наш взгляд, не может являться каким-то юридическим дефектом Конституции РФ, поскольку совершенно очевидно, что исчерпывающим образом разграничить полномочия федерального уровня власти и субъектов Российской Федерации на уровне Конституции РФ невозможно, особенно в условиях динамично развивающихся экономических, социальных, политических и иных

весьма важных факторов. Отсюда следует вывод, что система разграничений предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами должна иметь свойство адаптивности и предполагать наличие механизма постоянного текущего разграничения нормотворческих полномочий между федеральным центром и регионами.

Особую значимость подобный механизм приобретает в тех сферах общественных отношений, которые, согласно ст. 72 Конституции РФ, отнесены к предметам совместного ведения. К числу таких сфер относится и административное законодательство [7–10]. Указанные предметы совместного ведения настраивают на необходимость «вторичного» нормативного регулирования вопросов разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

Буквальная текстовая формулировка ч. 2 ст. 76 Конституции РФ устанавливает, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения должны приниматься в соответствии с федеральными законами. Указанная формулировка до настоящего времени вызывает весьма неоднозначную реакцию как среди ученых, так и среди правоприменителей, особенно в части вопроса о возможности субъектами Российской Федерации принимать свои нормативно-правовые акты по предметам совместного ведения при отсутствии федерального закона, регулирующего соответствующие отношения.

Как полагает А.Н. Лебедев, используемое в ч. 2 ст. 76 Конституции РФ «словосочетание “принимаемые в соответствии с ними” (федеральными законами) обозначает и временную последовательность – сначала принимается закон, а лишь потом в соответствии с ним (или по согласованию с ним) иной правовой акт» [11, с. 140]. Аналогичную точку зрения высказывает и С.Л. Сергеев, который отмечает, что «буквальное толкование рассматриваемой статьи Конституции Российской Федерации не допускает “опережающего” нормотворчества субъектов Российской Федерации. Это связано с тем, что нормы, закрепляющие компетенцию государства,

¹ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 окт. № 7689. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/>

zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tocheynymi-izmeneniyami.html

государственных образований, государственных органов и должностных лиц, основаны на разрешительном принципе правового регулирования. Суть его сводится к тому, что перечисленным субъектам, в отличие от граждан, разрешено лишь то, что прямо предписано» [12, с. 96–97].

Вместе с тем динамичное развитие общественных отношений в Российской Федерации неизменно ставит перед законодателями новые цели и рубежи, в связи с чем федеральное законодательство во многих сферах, относящихся к вопросам совместного ведения, находится до настоящего времени лишь в стадии формирования и постоянного развития. Как справедливо отмечается в юридической литературе, «запрет регулирования в случае отсутствия федерального закона может привести к большим пробелам в законодательстве, особенно в переходный период, когда в России создается новая правовая система, динамично развивается и система законодательства...» [13, с. 158].

2. Позиция Конституционного Суда РФ по вопросу возможности «опережающего» нормотворчества субъектов Российской Федерации

В сложившихся условиях ведущую роль в разрешении противоречивости положений ч. 2 ст. 76 Конституции РФ взял на себя Конституционный Суд РФ, который сначала в постановлении от 30 ноября 1995 г. № 16-П², а затем и в Постановлении от 1 февраля 1996 г. № 3-П³ указал, что по смыслу ст. 72, 76 (ч. 2) и 77 (ч. 1) Конституции РФ отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъекту Российской Федерации принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы сов-

местной компетенции. При этом после издания федерального закона акт субъекта Российской Федерации должен быть приведен в соответствие с ним, что следует из ч. 5 ст. 76 Конституции РФ.

В дальнейшем Конституционный Суд РФ еще больше развил свое толкование вышеуказанных положений Конституции РФ и в Постановлении от 30 апреля 1997 г. № 7-П⁴ указал на то, что в отсутствие федерального закона прерогатива законодателя субъекта Российской Федерации по вопросу, относящемуся к совместному ведению, может быть ограничена только положениями, непосредственно закрепленными в Конституции РФ.

Вместе с тем нельзя не отметить, что обращение законодательных органов субъектов Российской Федерации к собственному «опережающему нормотворчеству» зачастую обусловлено требованиями текущего момента и объективным несовершенством как федерального законодательства, так и правоприменительной практики. В этой ситуации субъекты Российской Федерации за счет издания собственных правовых актов пытаются либо восполнить пробелы правового регулирования на федеральном уровне, либо оптимизировать правоприменительную практику на собственной территории.

3. Судебная практика по вопросам реализации субъектами Российской Федерации своих полномочий по «опережающему законодательству»

В качестве примера можно привести законодательскую и судебную практику Свердловской области. Так, Законом Свердловской области от 16 июля 2009 г. № 62-ОЗ⁵ Закон Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области»⁶ был дополнен ст. 15.1, кото-

² Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // СПС «Гарант».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // СПС «Гарант».

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 “О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации”, Закона Пермской области от

21 февраля 1996 года “О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области” и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года “О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области” (в редакции от 9 ноября 1995 года)» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Закон Свердловской области от 16 июля 2009 г. «О внесении изменений в Закон Свердловской области “Об административных правонарушениях на территории Свердловской области”» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895212843>.

⁶ Закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории

рая определяла, что такое административное правонарушение, как «выбрасывание бытового мусора и иных предметов вне мест для сбора таких отходов в нарушение порядка, установленного нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, не повлекшее нарушение экологических и санитарно-эпидемиологических требований, влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до одного миллиона рублей». Указанное положение было предметом судебного разбирательства в Свердловском областном суде, по итогам которого вышеуказанное положение закона Свердловской области было отменено, поскольку «региональным законодателем при принятии оспариваемой нормы нарушены положения о разграничении нормотворческой компетенции в области законодательства об административных правонарушениях, которые изложены в части 1 статьи 13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Указанная норма закона субъекта РФ вторгается в сферу общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, следовательно, принята региональным законодателем с превышением полномочий, и это является основанием для признания ее недействующей»⁷. Вряд ли законодатель Свердловской области ввел бы упомянутую норму, устанавливающую административную ответственность, если бы уполномоченные должностные лица надлежащим образом осуществляли свои обязанности в области контроля за исполнением физическими и юридическими лицами порядка обращения с отходами, ведь за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами для правонарушителя наступает административная ответственность на основании ст. 8.2 КоАП РФ⁸. В случае же нарушения законода-

тельства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившегося в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, для правонарушителя должна следовать административная ответственность, предусмотренная ст. 6.3 КоАП РФ.

Подобные ситуации ненадлежащего применения норм федерального законодательства иницируют еще одну точку зрения на возможность «опережающего нормотворчества» со стороны субъектов Российской Федерации, основанную на предположении, что подобные факты лишь свидетельствуют о дефектности федерального законодательства и соответствующей правоприменительной практики. Так, В.В. Лапаева утверждает, что «нужна такая концепция толкования соответствующих конституционно-правовых положений, которая полностью исключила бы возможность опережающего нормотворчества субъектов в сфере совместного ведения и ограничила бы их законодательные полномочия лишь конкретизацией принятых федеральных законов» [14, с. 13]. Однако, мы полагаем, что данный подход вряд ли получит свое распространение и существенным образом повысит эффективность исполнения федерального законодательства.

Весьма интересна позиция по вопросу о возможности опережающего законодательства на уровне субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения другого высшего судебного органа – Верховного Суда РФ. Так, в своем определении от 31 августа 2011 г. № 49-11-57 им были признаны противоречащими федеральному законодательству и не действующими с момента вступления данного решения в законную силу абз. 3 и 4 п. 1 ст. 1 Закона Республики Башкортостан от 27 февраля 1992 г. № ВС-10/21 «О праздничных и памятных днях в Республике Башкортостан» (в ред. Закона Республики Башкортостан от 1 марта 2011 г. № 364-з)⁹. В указанном решении Верховный Суд РФ отметил, что федеральный законодатель, определяя двухуровневое нормативно-правовое регулирование по пред-

Свердловской области» (с изм. на 19 июля 2018 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802029326>

⁷ Решение Свердловского областного суда № 3А-107/2018 3А-107/2018 (3А-581/2017); ~ М-592/2017 3А-581/2017 М-592/2017 от 20 февраля 2018 г. по делу № 3А-107/2018. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/wg2lr7XvZHmw/>.

⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

⁹ Определение Верховного Суда Российской Федерации по делу № 49-Г11-57 от 31 августа 2011 г. URL: https://dogovourist.ru/судебная_практика/дело/49-г11-57/.

метам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, действительно предоставляет субъекту Российской Федерации право принять так называемое опережающее законодательство, но лишь в случае, если тот или иной вопрос не урегулирован федеральным законом.

4. Дискуссионные вопросы о соответствии полномочий субъектов Российской Федерации в области установления своими актами административной ответственности

Весьма ярким примером неутрачивающих дискуссий по вопросам правового регулирования компетенции Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения является законодательство об административных правонарушениях.

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Федеральный закон от 6 октября № 184-ФЗ¹⁰ в пп. 39 п. 2 ст. 26.3 предусматривает, что к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

В развитие нормативного закрепления полномочий Российской Федерации и ее субъектов в построении законодательства об административных правонарушениях ст. 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ предусматривают и, что самое важное, разграничивают предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях. В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации относится установление: общих положений и принципов законодательства об административных право-

нарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; порядка производства по делам об административных правонарушениях и т. д. В свою очередь ст. 1.3.1 КоАП РФ определяет, что к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится: установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления; организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и др.

Однако, даже подобное нормативное закрепление подхода к разграничению предметов ведения в области законодательства об административных правонарушениях не приводит к единству мнений среди ученых. Так, Я.В. Васильева указывает, что «А.П. Шергин одним из первых поставил вопрос о конституционной легитимности административно-деликтных полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Он утверждал, что в соответствии со статьей 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. С точки зрения М.Н. Карасева, введение на региональном уровне новых составов административной ответственности, а также дополнительных ограничений прав и свобод граждан является прямым нарушением упомянутых норм Конституции РФ» [15, с. 4].

Представляется, что упомянутые точки зрения в контексте формулировки ст. 55 Конституции РФ о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены лишь федеральным законом,

¹⁰ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представи-

тельных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

безусловно, нуждаются в осмыслении, поскольку совершенно очевидно, что нормы законов субъектов Российской Федерации, устанавливающие административную ответственность граждан и юридических лиц, ограничивают права и свободы человека в субъекте Российской Федерации, что вызывает объективные вопросы о соответствии подобных положений законов субъектов Российской Федерации Конституции РФ. Вместе с тем еще в Определении Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О¹¹ было указано, что «субъекты Российской Федерации вправе принимать собственные законы в области административных правонарушений, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения. При отсутствии соответствующего федерального закона субъект Российской Федерации вправе осуществить собственное правовое регулирование, что следует из смысла статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации и вытекает из природы совместной компетенции. С принятием федерального закона закон субъекта Российской Федерации подлежит приведению в соответствие с ним».

Исходя из того, что ст. 6 и 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹² четко определяет обязательность решений Конституционного Суда РФ вне зависимости от формы его издания, и с момента издания решения Конституционного Суда РФ не допускается реализация нормативных положений каким-либо иным способом в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом РФ, то вопрос о соответствии ст. 55 Конституции РФ полномочия субъектов Российской Федерации устанавливать административную ответственность за нарушение законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов может быть решен исключительно путем либо изменения федерального законодательства, либо расширения перечня вопросов, имеющих федеральное значение и закрепленных в актах федерального уровня, либо изменения позиции Конституционного Суда РФ по вышеуказанному непростому

вопросу. Однако, есть и другая коллизия в закреплении за субъектами Российской Федерации права самостоятельно устанавливать составы административных правонарушений и ответственность за их совершение. Речь идет о том, что законами субъектов Российской Федерации лицам, виновным в совершении аналогичных правонарушений, назначаются неодинаковые виды и размеры административных наказаний. Так, ст. 3 Закона Челябинской области от 2 июня 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области»¹³ устанавливает, что за размещение объявлений и иной информации, не являющейся рекламой, в неустановленных местах, наступает ответственность: для граждан – административный штраф в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; для должностных лиц – от трех тысяч до десяти тысяч рублей, для юридических лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей. В то же время ст. 14 Закона Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» за самовольное размещение объявлений, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, вне мест, специально отведенных для этого органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, – предусматривает наказание в виде предупреждения или наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей. Вместе с тем одну из конституционных основ установления административной ответственности составляют положения ст. 19 Конституции РФ, предусматривающие равенство каждого перед судом и законом, при этом физические лица должны нести равную ответственность независимо не только от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, но и места жительства, а также иных

¹¹ Определении Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О «По запросу Законодательного Собрания Нижегородской области о проверке конституционности части первой статьи 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федера-

ции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹³ Закон Челябинской области от 2 июня 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895256000>.

сходных обстоятельств. Однако и в этом случае Конституционный Суд РФ в своих решениях допускает возможность установления различного размера административных наказаний, пренебрегая положениями ст. 19 Конституции РФ. Так, в своем Постановлении от 17 февраля 2016 г. № 5-П¹⁴ он указывает: «что касается установления более строгой административной ответственности за административные правонарушения, если они совершены в Москве, Санкт-Петербурге, Московской либо Ленинградской области, то такой законодательный подход, как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 года № 13-П, обусловливается их спецификой как крупнейших (как по размерам, так и по численности населения) центров экономической, политической, образовательной и иной социальной активности, чем объективно определяется возможность причинения определенными видами административных правонарушений на территории этих регионов значительно большего вреда, чем в других местностях. В силу данной правовой позиции повышенная социально-экономическая привлекательность указанных субъектов Российской Федерации для иностранных граждан, осложняющая в силу их сравнительной многочисленности миграционную обстановку, и сопутствующие этому повышенные риски для миграционного правопорядка могут служить основанием для установления различий в административных наказаниях за нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в Российской Федерации в зависимости от места совершения данного административного правонарушения, что само по себе не означает отступления от конституционного требования пропорциональности (соразмерности) в части строгости соответствующих санкций».

5. Выводы

Оправдания Конституционным Судом РФ подобных различий в установлении для одних и тех же категорий физических лиц административной ответственности поднимает и вопрос о том, насколько соблюдается законодателем субъекта Российской Федерации общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, которые вытекают из установленной ст. 19 Конституции РФ конституционного принципа равенства всех перед законом и судом. Сам же Конституционный Суд РФ неоднократно в своих решениях указывал: такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями¹⁵. Установление необоснованных различий правовой нормы, определяющей меру административной ответственности, при одинаковых составах административных правонарушений может привести к нарушению конституционных основ правового государства, а именно к произвольному и дискриминационному ее применению государственными органами и должностными лицами в отношении субъектов ответственности мер наказания и тем самым – к нарушению конституционного принципа юридического равенства и вытекающего из него требования равенства всех лиц, совершивших административное правонарушение, перед законом, закрепленного также ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ.

Безусловно, заявленные в данном исследовании вопросы дискуссионны по своему характеру и содержанию, но это вовсе не значит, что их следует замалчивать и утаивать, наоборот, проблемные вопросы установления субъектами Российской Федерации административной ответственности нуждаются в глубоком осмыслении, вплоть до выведения административно-деликтного права в исключительное ведение Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Умнова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования / И.А. Умнова // Журнал российского права. – 1999. – № 11. – С. 22–35.

¹⁴ Постановление от 17 февраля 2016 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”, частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 9. Ст. 1308.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 30. Ст. 3988.

2. Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы: моногр. / С.В. Нарутто. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2001. – 340 с.
3. Тихомирова Л.А. Правовые формы регулирования отношений Российской Федерации и ее субъектов по предметам ведения и полномочиям / Л.А. Тихомирова // Российская юстиция. – 2010. – № 12. – С. 6–9.
4. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 5–12.
5. Авдеев Д.А. Современные проблемы российского федерализма / Д.А. Авдеев // Евразийский юридический журнал. – 2017. – № 6. – С. 243–246.
6. Ермаков С.М. Развитие законодательства субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / С.М. Ермаков. – М., 2001. – 178 с.
7. Агеев А.А. История административно-деликтного законодательства как предмета совместного ведения Федерации и ее субъектов / А.А. Агеев // Административное право и процесс. – 2016. – № 9. – С. 43–44.
8. Игнатенко В.В. Законодательная регламентация ответственности за административные правонарушения: Проблемы совершенствования Общей части Кодекса об административных правонарушениях / В.В. Игнатенко. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1998. – 160 с.
9. Поспелова Л.И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.И. Поспелова. – М., 2001. – 22 с.
10. Черепанов В.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения / В.А. Черепанов // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 46–51.
11. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика) / А.Н. Лебедев. – М.: ИГП РАН, 1999. – 456 с.
12. Сергевнин С.Л. Субъект Федерации: статус и законодательная деятельность / С.Л. Сергевнин. – СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 1999. – 215 с.
13. Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации / А. Бланкенагель // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 1. – С. 153–162.
14. Лапаева В.В. Законодательство об общественных объединениях: правовая концепция разграничения полномочий Федерации и субъектов / В.В. Лапаева // Законодательство и экономика. – 2002. – № 10. – С. 8–19.
15. Васильева Я.В. Законодательство об административных правонарушениях как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов / Я.В. Васильева // Современные исследования социальных проблем. – 2013. – № 4. – URL: http://journal-s.org/index.php/sisp/article/view/4201340/pdf_93. – DOI: 10.12731/2218-7405-2013-4-40.

REFERENCES

1. Umnova I.A. Common competence of the Russian Federation and its subjects as regulated by the Constitution. *Zhurnal Rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 1999, no. 11, pp. 22–35. (In Russ.).
2. Narutto S.V. *Federalism and the unity of the state legal system*, Monograph. Khabarovsk, KSAEL Publ., 2001. 340 p. (In Russ.).
3. Tikhomirova L.A. Legal forms of regulation of the relations of the Russian Federation and its subjects on the competence and powers. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2010, no. 12, pp. 6–9. (In Russ.).
4. Chirkin V.E. The objects of authority of the Russian Federation and of its subjects: delimitation, cooperation, subsidiarity. *Gosudarstvo i pravo*, 2002, no. 5, pp. 5–12. (In Russ.).
5. Avdeev D.A. Modern problems of Russian federalism. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal = Eurasian Law Journal*, 2017, no. 6, pp. 243–246. (In Russ.).
6. Ermakov S.M. *Development of the legislation of constituent entities of the Russian Federation on subjects of joint competence*, Cand. Diss. Moscow, 2001. 178 p. (In Russ.).

7. Ageyev A.A. History of Administrative Delict Legislation as a Subject of Common Competence of the Russian Federation and Its Constituent Entities. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2016, no. 9, pp. 43–44. (In Russ.).
8. Ignatenko V.V. *Legislative regulation of liability for administrative offences: problems of improving the General part of the Code of Administrative Offences*. Irkutsk, ISEA Publ., 1998. 160 p. (In Russ.).
9. Pospelova L.I. *Problems of codification of administrative and tort legislation*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2001. 22 p. (In Russ.).
10. Cherepanov V.A. Limitation of human and civil rights and freedoms by the laws of the constituent entities of the Russian Federation: challenging issues and search for a solution. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 12, pp. 46–51. (In Russ.).
11. Lebedev A.N. *Status of the constituent entity of the Russian Federation (Fundamentals of the concept, constitutional model, practice)*. Moscow, ISL RAS Publ., 1999. 456 p. (In Russ.).
12. Sergevnik S.L. *Constituent entity of the Federation: status and legislative activity*. St. Petersburg, Law Institute Publ., 1999. 215 p. (In Russ.).
13. Blankenagel A. In search for disappeared exclusiv powers of the subject of the Russian Federation. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2007, no. 1, pp. 153–162. (In Russ.).
14. Lapaeva V.V. Legislation on public associations: legal concept of differentiation of powers of the Federation and subjects. *Zakonodatelstvo i ekonomika*, 2002, no. 10, pp. 8–19. (In Russ.).
15. Vasileva Ja.V. Administrative offences legislation as an object of the joint competence of the Russian Federation and its subjects. *Sovremennye issledovaniya sotsialnykh problem = Modern Research of Social Problems*, 2013, no. 4. Available at: http://journal-s.org/index.php/sisp/article/view/4201340/pdf_93. DOI: 10.12731/2218-7405-2013-4-40. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: kojevnikov@ekadm.ru
SPIN-код: 1494-4895; AuthorID: 346061

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Oleg A. Kozhevnikov – Doctor of Law, Professor, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: kojevnikov@ekadm.ru
SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевников О.А. Конституционно-правовые аспекты реализации субъектами Российской Федерации полномочий в области законодательства об административных правонарушениях / О.А. Кожевников // *Правоприменение*. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 43–51. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).43-51.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevnikov O.A. Constitutional and legal aspects of the execution of the constituent entities' powers in the field of legislation on administrative offences. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 43–51. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).43-51. (In Russ.).