

Другов Я.А.

КОДЕКС ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ КАК ВОЗМОЖНЫЙ РЕЗУЛЬТАТ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация: В статье рассматривается текущее состояние законодательства в сфере регулирования административной ответственности за административные правонарушения в Иркутской области. На сегодняшний день в Иркутской области по данным информационно-правовой системы КонсультантПлюс принято свыше 60 законов Иркутской области, что приводит к трудностям в правоприменении. В статье рассматривается опыт других субъектов Российской Федерации, а также опыт зарубежных стран в вопросах кодификации нормативных актов в сфере административной ответственности за административные правонарушения, а также вырабатываются рекомендации по кодификации указанных нормативных актов в Иркутской области. В качестве метода научного исследования были выбраны методы анализа, синтеза, сравнительного правоведения. В ходе исследования производится сравнение законодательства с другими субъектами РФ, а также приводится опыт иностранных государств. На настоящий момент в Иркутской области отсутствует кодифицированный нормативный правовой акт в сфере административной ответственности за административные правонарушения при наличии предпосылок для его принятия. Данная тема научно не разработана в полном объеме, что придает ей большую актуальность. В ходе исследования анализируются законы, которые должны войти в кодекс Иркутской области, формируются рекомендации по кодификации вышеуказанной сферы общественных отношений.

Ключевые слова: Кодификация, закон, Иркутская область, административное правонарушение, административная ответственность, кодекс, систематизация, неотвратимость наказания, экология, законодательный процесс.

Abstract: This article examines the current state of the legislation in the area of regulation of responsibility for administrative offences in the Irkutsk Oblast. According to the legal information system ConsultantPlus there have been over 60 new laws passed in the Irkutsk Oblast, which leads to difficulties in legal application. The article explores the experience of other constituents of the Russian Federation and foreign nations in the issues of codification of normative acts in the area of responsibility for administrative offences, as well as presents recommendations for codification of said normative acts in the Irkutsk Oblast. The author conducts a legal comparative analysis with the legislations of other constituents of the Russian Federation and foreign countries. The Irkutsk Oblast currently does not have a codified normative legal act in the area of responsibility for administrative offences, while has the necessary prerequisites for its passing.

Keywords: Inevitability of punishment, systematization of law, code, administrative responsibility, administrative offense, Irkutsk Oblast, law, codification, environment, legislative process.

Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) [1] закрепляет предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Предметы ведения субъектов Российской Федерации закрепляются в ст. 1.3.1. КоАП РФ, в соответствии с которой законодательные органы субъектов принимают законы по отнесенным к их компетенции предметам ведения.

На сегодняшний день в Иркутской области по данным информационно-правовой системы КонсультантПлюс общее количество действующих

нормативных актов в сфере административной ответственности регионального и местного уровней составляет свыше 500, из них свыше 60 составляют законы Иркутской области. В качестве примера можно привести Законы Иркутской области «Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области» [10], «Об отдельных вопросах регулирования административной ответственности в области благоустройства территорий муниципальных образований Иркутской области» [11], «Об административной ответственности за правонарушения, посягающие на порядок осуществления

государственной власти и местного самоуправления в Иркутской области» [9], «Об административной ответственности за нарушение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Иркутской области» [6] и другие законы Иркутской области.

Данные законы регулируют административную ответственность за правонарушения, посягающие на права граждан и здоровье населения, охрану общественного порядка, права граждан на благоприятную окружающую природную среду и благоустройство, а также защиту прав и интересов граждан в других сферах.

Большое количество действующих нормативных актов в сфере административной ответственности требуют систематизации в форме кодификации. В данной статье речь пойдет о кодификации законодательства об административной ответственности за административные правонарушения на региональном уровне, данный вид кодификации можно назвать «региональная кодификация» или «кодификация на уровне субъекта РФ».

По состоянию на 2015 год в Иркутской области отсутствует Кодекс об административных правонарушениях. Также не стали исключением и соседние с Иркутской областью регионы: Красноярский край и Республика Бурятия. В указанных регионах кодексы об административных правонарушениях регионального уровня на сегодняшний день также отсутствуют. Что касается кодифицированных нормативных правовых актов в Иркутской области в целом, то по состоянию на 2015 год такие акты отсутствовали, аналогично, как и в соседних с Иркутской областью регионах: Красноярском крае и Республике Бурятия.

По данным информационно-правовой системы КонсультантПлюс кодексы об административных правонарушениях действуют в следующих субъектах РФ: город Москва [4], Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Саха (Якутия) [8], Республика Татарстан [3], Республика Тыва, Хабаровский край [7], Калининградская область, Костромская область, Липецкая область, Нижегородская область, Омская область [2], Пензенская область, Томская область, Ульяновская область. В Волгоградской и Тюменской областях приняты кодексы об административной ответственности. Таким образом, на сегодняшний день кодексы в сфере административных правонарушений и административной ответственности приняты в 18 субъектах РФ.

Одной из особенностей указанных кодексов является выделение в их структуре общей и особенной

части. Хотя данное структурное построение характерно не для всех кодексов, например, в Кодексе Омской области об административных правонарушениях такое деление отсутствует [12]. Не во всех кодексах ярко выражены в содержании общая и особенная часть, но в целом все кодексы содержат в себе общую часть (общие положения) и особенную часть либо указываются группы правонарушений, за которые предусматривается ответственность [13].

В общей части или в общих положениях кодексов закрепляются задачи законодательства об административных правонарушениях, предмет регулирования кодекса, лица, привлекаемые к административной ответственности, подведомственность дел об административных правонарушениях, виды административных наказаний и другие общие положения для привлечения виновного лица к административной ответственности [15].

В особенной части в указанных кодексах закрепляются составы правонарушений, при которых наступает административная ответственность. Характерной особенностью кодексов является систематизация правонарушений по группам, чаще по сферам правоотношений, в которых совершаются данные правонарушения. В ходе анализа в кодексах выделяются следующие группы правонарушений: 1) правонарушения, посягающие на права граждан и здоровье населения; 2) правонарушения в области охраны общественного порядка; 3) правонарушения в области охраны окружающей природной среды, благоустройства; 4) правонарушения в сфере охраны собственности, в области градостроительства, эксплуатации жилищного фонда и объектов нежилого фонда; 5) правонарушения на транспорте; 6) правонарушения в сфере землепользования; 7) правонарушения в области сельского хозяйства; 8) правонарушения в области обращения с животными; 9) правонарушения в области предпринимательской деятельности; 10) правонарушения, посягающие на институты государственной власти и местного самоуправления и другие [16].

Что касается зарубежного опыта, то на примере Соединённых Штатов Америки, мы видим, что в некоторых штатах характерно принятие собственных кодексов в сфере административной ответственности за административные правонарушения. Такие кодексы приняты в таких штатах, как Иллинойс, Калифорния, Массачусетс, Нью-Гэмпшир, Нью-Джерси, Нью-Йорк, Вашингтон, Орегон, Пенсильвания и в других штатах. Если рассмотреть Федеративную Республику Германию или Китайскую Народную Республику, то в данных государствах подобных кодексов нет,

все ограничивается либо законами, либо общим Административным кодексом, действующим на территорию всего государства.

Как говорилось выше, в Иркутской области действуют более 60 законов в сфере административных правонарушений и административной ответственности. Принятие Кодекса об административной ответственности позволило бы сократить количество применяемых актов и упростить процесс применения нормативных актов в области административной ответственности.

Зачастую принятие отдельного закона не является целесообразным, например, Закон Иркутской области «Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области» [10] содержит всего 5 статей и умещается на одном печатном листе. Аналогично дела обстоят и с рядом других законов Иркутской области. В случае принятия единого кодекса путем кодификации действующих законов, возможно предотвратить возникновение в дальнейшем проблем с накоплением и применением законов. В случае возникновения необходимости установления административной ответственности на региональном уровне за определенное деяние было бы целесообразнее внести дополнительно соответствующую статью или ряд статей в кодекс, нежели принимать новый закон.

Одним из последних нормативных правовых актов в сфере административной ответственности за административные правонарушения является Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах регулирования административной ответственности в области благоустройства территорий муниципальных образований Иркутской области». Статья 2 данного закона предусматривает ответственность за нарушение муниципальных правовых актов в области благоустройства территории поселения (городского округа), выраженное в виде несоблюдения правил благоустройства территории поселения (городского округа), утвержденных органами местного самоуправления, выразившееся в несоблюдении предусмотренных данными правилами мероприятий по содержанию территории, а также по размещению объектов благоустройства, не повлекшее нарушения правил и норм, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также размещение нестационарных торговых объектов в местах, не предусмотренных схемами размещения нестационарных торговых объектов, утвержденными органами местного самоуправления муниципальных образований

Иркутской области, и (или) осуществление торговли, оказание услуг бытового, развлекательного характера населению на указанных объектах. Санкция статьи 2 указанного закона предусматривает предупреждение и наложение административного штрафа в размере от 1 000 рублей до 15 000 рублей в зависимости от субъекта, совершившего правонарушение.

В случае принятия Кодекса состав правонарушения, предусмотренный данным законом мог бы войти, например, в раздел (главу) «правонарушения в области охраны окружающей природной среды, благоустройства» кодекса об административных правонарушениях.

В Иркутской области также действует Закон Иркутской области от 10 декабря 2007 г. № 124-ОЗ «Об административной ответственности за правонарушения в сфере перевозки пассажиров и багажа транспортом общего пользования городского и пригородного сообщения в Иркутской области» [5], который предусматривает, в частности, и ответственность за безбилетный проезд пассажиров. В соответствии со ст. 2 вышеуказанного закона проезд без оплаты или без документа, удостоверяющего право на льготный или бесплатный проезд, влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере ста рублей. Подобные виды составов правонарушений включены в кодексы других субъектов РФ, о которых говорилось выше. Анализ кодексов показывает, что подобные правонарушения закрепляются в разделах «правонарушения на транспорте». Кодекс города Москвы об административных правонарушениях предусматривает за подобное деяние штраф в размере одной тысячи рублей [14], в Республике Саха (Якутия) – двести рублей, Республике Башкортостан – триста рублей, ответственность в виде предупреждения в указанных субъектах РФ за данное правонарушение не предусматривается.

При подготовке статьи был проведен анализ законодательства Иркутской области в сфере административной ответственности за административные правонарушения. В ходе проведенного анализа появлялись систематические сложности с работой с законами Иркутской области. Во-первых, систематическое принятие подобных законов приводит к постоянно возрастающему количеству действующих нормативных актов. Во-вторых, некоторые из законов со временем теряют юридическую силу, устаревают, в действующие законы вносятся изменения путем принятия новых законов, что приводит к усложнению в процессе правоприменения. По результатам нашего исследования мы пришли к выводу, что для более удобного процесса применения необходимо провести

систематизацию законодательства Иркутской области в сфере административной ответственности. Самым оптимальным способом систематизации является кодификация, в ходе которой возможно подготовить единый кодифицированный акт – Кодекс Иркутской области об административных правонарушениях. Стоит отметить, что на сегодняшний момент в Законодательное собрание Иркутской области проект указанного кодекса не вносился, и соответственно, не рассматривался. В современной законодательной практике Иркутской области опыт принятия кодексов, к сожалению, отсутствует.

Данный кодекс должен содержать общую и особенную части. В общей части должны закрепляться задачи законодательства об административных правонарушениях, предмет регулирования кодекса, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, лица, подлежащие административной ответственности, подведомственность дел об административных правонарушениях, виды административных наказаний

и другие общие положения для привлечения виновного лица к административной ответственности. В особенной части кодекса необходимо закрепить составы правонарушений, при которых наступает административная ответственность в зависимости от сферы правоотношений, в которых совершаются правонарушения.

Принимаемый кодекс должен учитывать региональные особенности Иркутской области, в том числе сохранение экологических систем, животного и растительного мира, недопущение ухудшения экологической ситуации, улучшение эстетического облика городов и иных образований, контроля туристско-рекреационных зон, в том числе прилегающих к озеру Байкал, национальным паркам и заповедникам, а также учитывать и другие индивидуальные особенности региона. Только в этом случае кодекс будет не только удобным для использования правоприменителями и гражданами, но и защищать права и интересы как отдельных граждан, так и населения Иркутской области в целом.

Библиография:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30 дек. 2001 г. N 195-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 31 дек.
2. Кодекс Омской области об административных правонарушениях: Закон Омской области от 24 июля 2006 г. N 770-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 2006. – N 2(47). – Ст. 2936.
3. Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19 дек. 2006 г. N 80-ЗРТ // Республика Татарстан. – 2006. – N 256.
4. Кодекс города Москвы об административных правонарушениях: Закон г. Москвы от 21 нояб. 2007 г. N 45 // Ведомости Московской городской Думы. – 2008. – N 12. – Ст. 251.
5. Об административной ответственности за правонарушения в сфере перевозки пассажиров и багажа транспортом общего пользования городского и пригородного сообщения в Иркутской области: Закон Иркутской области от 10 дек. 2007 г. N 124-оз // Ведомости ЗС Иркутской области. – 2007. – N 36 (том 1).
6. Об административной ответственности за нарушение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Иркутской области: Закон Иркутской области от 07 окт. 2008 г. N 76-оз // Ведомости ЗС Иркутской области. – 2008. – N 45 (том 1).
7. Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях от 24 июня 2009 г. N 256 // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2009. – N 7(84) (часть 1).
8. Кодекс Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях от 14 окт. 2009 г. 726-3 N 337-IV // Якутские ведомости. – 2009. – N 66.
9. Об административной ответственности за правонарушения, посягающие на порядок осуществления государственной власти и местного самоуправления в Иркутской области: Закон Иркутской области от 09 дек. 2009 г. N 97/63-оз // Ведомости ЗС Иркутской области. – 2009. – N 16 (том 1).
10. Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области: Закон Иркутской области от 17 окт. 2011 г. N 89-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. – 2011. – N 35.
11. Об отдельных вопросах регулирования административной ответственности в области благоустройства территорий муниципальных образований Иркутской области: Закон Иркутской области от 30 дек. 2014 N 173-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. – 2015. – N 20 (том 1).
12. Головкин В.А. Кодекс Омской области об административных правонарушениях: содержание, проблемы применения, перспективы развития // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 19 мая 2011 г.) / Отв. ред.: Соловей Ю.П. – Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-т, 2011. – С. 30-33.
13. Козырин А.Н. Административные правонарушения в области бюджетных правоотношений: научно-практический комментарий Кодекса города Москвы об административных правонарушениях // Реформы и право. № 4-М.: АНО ЦППИ, 2010. – С. 24-33.

14. Лапина М.А. Кодекс города Москвы об административных правонарушениях: структура и юридическая новизна // Развитие законодательства на современном этапе. Доклады и сообщения, VIII Международная научная конференция. Москва, 17 апреля 2008 г. / Под ред.: Архипова Н.И., Косякова Н.И., Тихомиров Ю.А. – М.: РГГУ, 2008. – С. 71-76.
15. Сперанский С.Б. Проблемы реализации полномочий субъектов Российской Федерации при разработке законодательства об административных правонарушениях (на примере Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях) // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей-юристов. Вып. 3 / Редкол.: Петров А.В. (Отв.ред.), Петрова Г.О., Романовская В.Б., Сидоренко Н.М., Скляров И.А. (Науч. ред.)-Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2003. – С. 137-146.
16. Тарнапольский Р.И. О Кодексе Республики Татарстан об административных правонарушениях // Административная ответственность: вопросы теории и практики. Сборник статей / Отв. ред.: Хаманева Н.Ю. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 2005. – С. 63-68
17. Степаненко Ю.В. Проект кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть): первые впечатления // Финансовое право и управление. – 2015. – 2. – С. 145 – 153. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15704.
18. М. Б. Разгильдиева Теоретические проблемы бюджетно-правовой ответственности // Финансовое право и управление. – 2013. – 2. – С. 102 – 118. DOI: 10.7256/2310-0508.2013.2.9876.
19. Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах закрепления в кодифицированных актах государств – участников СНГ полномочий по осуществлению административного преследования // Административное и муниципальное право. – 2015. – 7. – С. 719 – 725. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.7.15149.
20. Харитонов А.Н. Об актуальности кодификации современного административного законодательства // Административное и муниципальное право. – 2012. – 2. – С. 80 – 83.

References (transliterated):

1. Golovkin V.A. Kodeks Omskoi oblasti ob administrativnykh pravonarusheniyyakh: sodержanie, problemy primeneniya, perspektivy razvitiya // Aktual'nye problemy administrativnoi otvetstvennosti: materialy vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (Omsk, 19 maya 2011 g.) / Otв. red.: Solovei Yu.P. – Omsk: Izd-vo Omsk. yurid. in-t, 2011. – S. 30-33.
2. Kozyrin A.N. Administrativnye pravonarusheniya v oblasti byudzhethnykh pravootnoshenii: nauchno-prakticheskii kommentarii Kodeksa goroda Moskvy ob administrativnykh pravonarusheniyyakh // Reformy i pravo. № 4-M.: ANO TsPPI, 2010. – S. 24-33.
3. Lapina M.A. Kodeks goroda Moskvy ob administrativnykh pravonarusheniyyakh: struktura i yuridicheskaya novizna // Razvitie zakonodatel'stva na sovremennom etape. Doklady i soobshcheniya, VIII Mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya. Moskva, 17 aprelya 2008 g. / Pod red.: Arkhipova N.I., Kosyakova N.I., Tikhomirov Yu.A. – M.: RGGU, 2008. – S. 71-76.
4. Speranskii S.B. Problemy realizatsii polnomochii sub'ektov Rossiiskoi Federatsii pri razrabotke zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyyakh (na primere Kodeksa Nizhegorodskoi oblasti ob administrativnykh pravonarusheniyyakh) // Sbornik nauchnykh trudov aspirantov i soiskatelei-yuristov. Vyp. 3 / Redkol.: Petrov A.V. (Otv.red.), Petrova G.O., Romanovskaya V.B., Sidorenko N.M., Sklyarov I.A. (Nauch. red.)-Nizhnii Novgorod: Izd-vo NNGU, 2003. – S. 137-146.
5. Tarnapol'skii R.I. O Kodekse Respubliki Tatarstan ob administrativnykh pravonarusheniyyakh // Administrativnaya otvetstvennost': voprosy teorii i praktiki. Sbornik statei / Otв. red.: Khamaneva N.Yu. – M.: Izd-vo IGIП РАН, 2005. – S. 63-68
6. Stepanenko Yu.V. Proekt kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyyakh (Obshchaya chast'): pervye vpechatleniya // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2015. – 2. – С. 145 – 153. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15704.
7. М. В. Razgil'dieva Teoreticheskie problemy byudzhethno-pravovoi otvetstvennosti // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2013. – 2. – С. 102 – 118. DOI: 10.7256/2310-0508.2013.2.9876.
8. Vinokurov A.Yu. O nekotorykh voprosakh zakrepleniya v kodifitsirovannykh aktakh gosudarstv – uchastnikov SNG polnomochii po osushchestvleniyu administrativnogo presledovaniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2015. – 7. – С. 719 – 725. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.7.15149.
9. Kharitonov A.N. Ob aktual'nosti kodifikatsii sovremennogo administrativnogo zakonodatel'stva // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 2. – С. 80 – 83.