

А. В. Руденко*

Соблюдение принципа федерализма при привлечении к административной ответственности

Аннотация. Предметом исследования является распространение принципа федерализма на действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Ставится вопрос его распространения на нормативные правовые акты, принятые органами власти субъектов Российской Федерации, и муниципальные нормативные правовые акты.

В статье дается анализ решений судов разного уровня по привлечению к административной ответственности на основании КоАП РФ за нарушение норм законов субъектов Российской Федерации.

В статье сформулированы выводы о необходимости корректировки положений ст. 1.3 КоАП РФ. Предлагаемая конструкция нормы четче разграничит полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при установлении административной ответственности и исключит возможность привлечения по нормам КоАП РФ к административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов.

Ключевые слова: административное право, административная ответственность, федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, законодательство об административной ответственности, пределы действия, принцип федерализма, предпринимательская деятельность, судебная практика, КоАП РФ.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.109.12.017-025

Привлечение к административной ответственности является мощным регулятором общественных отношений, в том числе в сфере предпринимательской деятельности. И, как любая деятельность государственных органов, привлечение к административной ответственности должно строиться с учетом не только отраслевых, но и фундаментальных принципов права, в том числе с учетом принципов построения государства. Особенностью административной ответственности, отличающей ее от других видов юридической ответвен-

ности, является ее дифференцированность по уровням правового регулирования. А именно возможность установления административной ответственности как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Такая ситуация порождает вопрос определения пределов действия федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации. Он не может быть решен исходя только из общего правила действия нормативного правового акта большей юридической силы.

© Руденко А. В., 2019

* Руденко Артем Валериевич, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, заслуженный юрист Республики Крым
RudenkoCrimea@yandex.ru
295034, Россия, Республика Крым, г. Симферополь, ул. Павленко, д. 5, каб. 401

Целью данного исследования является определение пределов действия федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях при привлечении к административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или муниципальных правовых актов.

Принцип федерализма выступает одним из основных принципов построения Российской Федерации, он пронизывает все сферы деятельности общества. «Федерализм как принцип выступает исходным началом, из которого проистекают все остальные принципы, определяющие территориальное устройство России. Это, если можно так сказать, принцип принципов»¹. Федерализм как принцип реализован в широком многообразии структур, каждая из которых адаптирована к особенностям конкретного государства².

Одним из важных элементов федерализма выступает закрепление в Конституции Российской Федерации предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данные положения Конституции фактически определяют сферы общественных отношений, регулирование которых осуществляется федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации. Наиболее остро в данной ситуации стоит вопрос о разграничении полномочий в отношении сфер ведения, предусмотренных ст. 72 Конституции РФ. И если по вопросам установления регулятивных отношений в целом существуют четкие позиции, в том числе позиции Верховного Суда РФ, то в отношении порядка установления и применения административной ответственности вопрос остается открытым.

Можно выделить несколько нормативных правовых актов, которые в той или иной степени регулируют данный вопрос.

Пункт «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ закрепляет, что административное, административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Пункт 39 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации 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.

Сходная позиция закреплена и в КоАП РФ, который, являясь основным нормативным актом, регулирующим административную ответственность, устанавливает полномочия участников нормотворческой деятельности в данной сфере.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ Российская Федерация наделяется правом установления 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.

¹ Касаткин В. П., Полухин О. Н. Принципы федерализма в условиях становления новой российской государственности // Научные ведомости БелГУ. Серия : Философия. Социология. Право. 2012. № 2 (121) С. 115.

² См.: Горбачева С. В. Федерализм как принцип конституционно-правового регулирования взаимоотношений центра и регионов: содержание, специфика, проблемы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 4 (22) С. 82—86.

Субъекты Российской Федерации, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ, уполномочены на 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. Указанные нормы КоАП РФ, в соответствии с принципом федерализма, разграничивают полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по исследуемому вопросу. Без сомнения, для достижения эффективного регулирования общественных отношений, недопущения коллизий каждый из субъектов должен осуществлять нормотворческую деятельность исключительно в рамках своих полномочий.

Верховный Суд РФ, давая трактовку данным положениям, не раз указывал на то, что «законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования. То есть субъект Российской Федерации обладает ограниченными полномочиями по правовому регулированию в сфере административной ответственности, которая может быть установлена региональным законодателем лишь в той части, в какой спорные правоотношения урегулированы нормами законодательства субъекта Российской Федерации или муниципальными правовыми актами»³.

Ограничивая полномочия субъектов Российской Федерации в сфере установления административной ответственности, Верховный Суд РФ не решает вопрос о пределах действия КоАП РФ. Как федеральный закон, КоАП РФ распространяет свое действие на всю территорию

Российской Федерации. Однако возникает вопрос: распространяет ли он свое действие на общественные отношения, урегулированные нормативными правовыми актами субъектов Федерации, осуществляет ли их защиту? В силу принципа федерализма и вытекающего из него и закрепленного в Конституции РФ разграничения предметов ведения существуют общественные отношения, в которых субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Кроме того, полномочия субъектов Российской Федерации по нормативному правовому регулированию отдельных общественных отношений могут основываться на предписаниях федеральных законов, наделяющих их данными полномочиями. Что ставит вопрос об их принадлежности к вопросам федерального или регионального значения.

Данная теоретическая проблема находит свое практическое выражение при привлечении лиц к административной ответственности на основании норм КоАП РФ за нарушения нормативных предписаний, установленных органами власти субъектов Российской Федерации. И органам, привлекающим к административной ответственности, фактически приходится решать вопрос о пределах действия КоАП РФ. Такая проблема может быть рассмотрена на примере привлечения к административной ответственности на основании ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за нарушение иных правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В соответствии с п. 5 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 2015 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий

³ Определение Верховного Суда РФ по делу № 77-АПГ14-2 от 16 апреля 2014 г. // URL: https://dogovor-urist.ru/%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%BE/77-%D0%B0%D0%BF%D0%B314-2/ (дата обращения: 10.06.2018).

и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции. Таким образом, федеральный законодатель уполномочил органы субъектов Российской Федерации устанавливать отдельные правила продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции. В результате этого фактически появляется возможность привлечения к административной ответственности на основании норм КоАП РФ за нарушение правил, установленных нормативным актом субъекта Российской Федерации. Ситуация может быть усложнена, если в соответствии с полномочиями, предусмотренными п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ, субъект Российской Федерации предусмотрит административную ответственность за данные правоотношения в законе субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях. Примером такого регулирования можно назвать ст. 5.9 Кодекса Липецкой области об административных правонарушениях⁴. Возникает ситуация установления административной ответственности за нарушение одной и той же нормы как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации.

Во многих субъектах Российской Федерации при вынесении судебных решений суды не учитывают особенности действия принципа федерализма при привлечении к административной ответственности.

Так, например, в постановлении о назначении административного наказания по делу № 5-880/2016 мировой судья г. Рязани «признал индивидуального предпринимателя виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ, и назначил наказание в виде административного штрафа в размере 5 100 руб. за то, что в нарушение Закона Рязанской области от № 98-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Рязанской области» от 15.10.2016 в

17 час 00 мин в торговом павильоне, являющемся нестационарным торговым объектом, допустил реализацию алкогольной продукции, а именно: пиво «Русское» емк. 2 л, алк. 4 % аб., в количестве 6 бутылок по цене 160 руб. за одну бутылку, пиво «Клинское» емк. 2,5 л, алк. 4,7 % аб., в количестве 8 бутылок по цене 195 руб. за одну бутылку»⁵.

Аргументируя свою позицию, мировой судья указал, «что в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 22 ноября 2015 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» законодательство о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции состоит из данного Федерального закона, иных федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации, а также принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В соответствии с п. 5 ст. 16 указанного Закона на органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции.

В силу ст. 3 Закона Рязанской области № 98-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Рязанской области» к полномочиям Рязанской областной Думы в сфере регулирования розничной продажи алкогольной продукции относится принятие законов Рязанской области, в том числе устанавливающих дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том

⁴ Кодекс Липецкой области об административных правонарушениях от 31 августа 2014 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/872601774> (дата обращения: 03.06.2018).

⁵ Решение по делу 5-880/2016 // URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-3-obedinennogo-sudebnogo-uchastka-zheleznodorozhnogo-rajona-g-ryazani-s/act-231883039/> (дата обращения: 03.06.2018).

числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции. Согласно п. 3.1 ст. 4 указанного Закона на территории Рязанской области не допускается розничная продажа алкогольной продукции (включая пиво и пивные напитки, сидр, пуаре, медовуху) в нестационарных торговых объектах, в том числе при оказании организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания.

Таким образом, данный нормативный правовой акт принят постановлением Рязанской областной Думы в целях введения на территории Рязанской области дополнительных ограничений места розничной продажи алкогольной продукции».

Как видно из приведенного постановления, суд не ограничивает действие норм КоАП РФ правоотношениями, урегулированными только федеральными нормативными актами.

Аналогичная позиция содержится и в постановлении мирового судьи судебного участка № 2 Нижнекамского района Республики Татарстан о привлечении Шапорева Р. В. к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ⁶.

«Согласно ст. 2 Закона Республики Татарстан от 22.11.2010 № 80-ЗРТ «Об установлении ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции на территории Республики Татарстан» (с изменениями, внесенными законом Республики Татарстан от 10.10.2011 № 69-ЗРТ) запрещена розничная продажа алкогольной продукции с 22 до 10 часов.

Продажа алкогольной продукции осуществлена продавцом Камаловой Л. Ф. в 22 часа 15 минут. Тем самым индивидуальным предпринимателем Шапоровым Р. В. не было обеспечено соблюдение требований ст. 2 Закона РТ от 22.11.2010 № 80-ЗРТ. На основании этого суд признал индивидуального предпринимателя Шапорева Р. В. виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ, и подверг административному наказанию в виде штрафа в размере 3 000 рублей без конфискации».

К сходному выводу приходят и вышестоящие суды при пересмотре постановлений по делам об административных правонарушениях.

В решении по делу № 12-22 судья Тульского областного суда оставил без изменений решение судьи Привокзального районного суда г. Тулы от 27 ноября 2013 г.

«Постановлением судьи Привокзального районного суда г. Тулы от 27 ноября 2013 г., оставленным без изменений решением судьи Тульского областного суда по делу № 12-22, ООО «Вег-2» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ, и ему назначено наказание в виде административного штрафа с конфискацией предмета административного правонарушения.

Проверив материалы дела, изучив доводы жалобы, судья областного суда пришел к следующему.

Ответственность по ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ наступает за нарушение иных правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В силу ч. 5 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 2015 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» не допускается розничная продажа алкогольной продукции с 23 часов до 8 часов по местному времени, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания, а также розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой магазинами беспешинной торговли (в редакции Федерального закона от 25 декабря 2012 г. № 259-ФЗ).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать

⁶ Постановление о привлечении к административной ответственности от 28 февраля 2013 г. // URL: http://n-kamsk2.tat.msudrf.ru/modules.php?name=info_pages&id=831 (дата обращения: 03.06.2018).

дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции.

Пунктом 1 постановления Правительства Тульской области от 11 апреля 2012 г. № 136 (в редакции от 30 июля 2013 г.) “Об установлении дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции на территории Тульской области” установлено, что не допускается на территории Тульской области розничная продажа алкогольной продукции в рабочие дни с 22 часов до 14 часов, в выходные и нерабочие праздничные дни с 22 часов до 12 часов, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой организациями при оказании услуг общественного питания. В пункте 5 данного постановления Правительства Тульской области указано: “установить в качестве дополнительных ограничений мест и условий розничной продажи алкогольной продукции на территории Тульской области, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании этими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания розничная продажа алкогольной продукции в закрытой таре” (п. 5 введен постановлением правительства Тульской области от 24 июня 2013 г. № 305).

Как следует из материалов дела и установлено судом в ходе проверки, проведенной сотрудниками полиции, было выявлено следующее: в 23 часа 00 минут предприятие общественного питания ООО “Вег-2” нарушило иные правила розничной продажи алкогольной продукции, допустив розничную продажу алкогольной продукции — пива с содержанием алкоголя 4,8 % в помещении для обслуживания потребителей в предприятии общественного питания в закрытой таре, что запрещено постановлением Правительства Тульской области от 11 апреля 2012 г. № 136 (в редакции от 24 июня 2013 г. № 305).

Учитывая вышеизложенные обстоятельства, судья районного суда пришел к обоснованному и правильному выводу о том, что деятельность по розничной продаже пива в указанном торговом павильоне осуществляется в нарушение вышеприведенных норм действующего законодательства, а в действиях ООО “Вег-2” содержится состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ⁷.

Эта позиция поддержана и заместителем председателя Саратовского областного суда в постановлении от 25 декабря 2014 г. № 4а-747/14, которым оставлено в силе постановление мирового судьи судебного участка № 1 Октябрьского района г. Саратова от 15 октября 2014 г., решение судьи Октябрьского районного суда г. Саратова от 11 ноября 2014 г. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ в отношении общества с ограниченной ответственностью «Фарт».

«Устанавливая обстоятельства дела, суд пришел к выводу что, в п. 20 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 г. № 18 “О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” разъяснено, что при квалификации действий лица по ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ надлежит учитывать, что нарушением иных правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции является нарушение любых правил продажи указанной продукции, кроме перечисленных в ч. 1 и 2 ст. 14.16 КоАП РФ.

Согласно ч. 5 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 2015 г. № 171-ФЗ “О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции” не допускается розничная продажа алкогольной продукции с 23 часов до 8 часов по местному времени, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной

⁷ Решение Тульского областного суда по делу № 12-22 от 19 февраля 2014 г. // URL: <http://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/bsr/case/6580308> (дата обращения: 03.06.2018).

продажи пива и пивных напитков, сидра, пшаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания, а также розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой магазинами беспошлинной торговли. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции.

В соответствии с п. 3 ст. 4 Закона Саратовской области от 28 октября 2011 г. № 144-ЗСО (в ред. от 25 апреля 2014 г.) «О полномочиях органов государственной власти Саратовской области в сфере государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» установлен запрет на розничную продажу алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями общественного питания, в том числе 11 сентября — в День трезвости.

Из материалов дела об административном правонарушении усматривается, что 11 сентября 2014 г. инспектором ОИАЗ ОП Н. в составе УМВД России по г. Саратову проведена проверка соблюдения действующего законодательства в сфере розничной продажи алкогольной продукции ООО «Фарт» в магазине «Ням-ням». В ходе проверки установлено, что ООО «Фарт» осуществляет деятельность по розничной продаже алкогольной продукции в торговой точке — магазине «Ням-ням». В этот же день, в день запрета продажи алкогольной продукции, в 16 час 05 мин ООО «Фарт» допустило реализацию алкогольной продукции шампанского «Российское» белое, объемом 0,75 л., крепостью 10,5—13 % готовой продукции, произведено ОАО «МКШВ», г. Москва, по цене 185 руб. за бутылку, чем нарушило ст. 4 Закона Саратовской

области № 144-ЗСО от 28 октября 2011 г. и ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 2015 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Продажа осуществлялась без оказания услуг общественного питания».

Такая же позиция находит свое выражение и в решениях арбитражных судов. Арбитражный суд Челябинской области в решении № А76-926/2013 от 8 июля 2013 г. указал, что постановление административного органа о привлечении ООО «Лабиринт» к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ принято 17 января 2012 г., то есть в период действия постановления губернатора Челябинской области от 17 августа 2012 г. № 230, устанавливающего минимальный размер расстояния от места реализации алкогольной продукции до образовательного учреждения. Указанным постановлением, в соответствии с п. 5 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 2015 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», реализованы полномочия органа государственной власти по установлению дополнительных ограничений мест розничной продажи алкогольной продукции⁸.

Однако не все суды идут по такому пути.

В решении судьи Октябрьского районного суда г. Липецка по жалобе Строчкова Р. А. на постановление мирового судьи судебного участка № 26 Октябрьского округа г. Липецка по делу об административном правонарушении в отношении Строчкова Р. А. по ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ установлено, что мировым судьей при вынесении постановления было установлено нарушение местного законодательства в части недопущения розничной продажи алкогольной продукции с 21:00 до 09:00 по местному времени. «Инспек-

⁸ Решение Арбитражного суда Челябинской области по делу № А76-926/2013 от 8 июля 2013 г. // URL: http://74.rosпотребнадзор.ru/documents/10156/127010/A76-926-2013_20130708_%D0%9E%D0%9E%D0%9E+%D0%9B%D0%B0%D0%B1%D0%B8%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%82.pdf (дата обращения: 03.08.2019).

тором УМВД России по Липецкой области был составлен протокол об административном правонарушении в отношении Строчкова Р. А. по ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ. Строчков Р. А. нарушил п. 2 постановления администрации Липецкой области № 156 от 2 мая 2012 г., допустил продажу алкогольной продукции в торговых объектах на расстоянии менее 50 метров до автостоянки. В отношении Строчкова Р. А. необходимо было составлять протокол за нарушение требований Кодекса Липецкой области об административных правонарушениях. Кроме того, за нарушение законов и нормативных актов субъекта Российской Федерации лицо подлежит ответственности по законодательству субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях»⁹.

Исходя из вышеизложенного, можно прийти к выводу, что в рассматриваемом вопросе нет единства правоприменительной практики, а это, в свою очередь, ведет к нарушению прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности. Большинство судов распространяют действие КоАП РФ на все правоотношения, независимо от уровня законодательства, устанавливающего конкретные правила поведения.

Данная ситуация возникает из-за сложности конструкции норм КоАП РФ. Пункт 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ оперирует двумя понятиями: «вопросы, имеющие федеральное значение» и «федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации». То есть определение полномочий Российской Федерации идет по двум различным, пересекающимся критериям. В первом случае это круг общественных отношений, а во втором — уровень принятия нормативных правовых актов. Дополнительной проблемой выступает отсутствие легального определения понятия «вопросы, имеющие федеральное значение». Анализируя конструкцию п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ, можно прийти к выводу, что вопросы, имеющие федеральное значение, содержатся не только в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации. Если законодатель подразу-

мевает, что вопросы, имеющие федеральное значение, могут быть урегулированы законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, то почему он не изъял полномочие по установлению административной ответственности за данные правоотношения из полномочий субъектов Федерации? Пункт 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ не содержит каких-либо исключений из прав субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Складывается ситуация, когда вопрос федерального значения, урегулированный нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, может быть защищен как нормами КоАП РФ, так и нормами закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях одновременно.

Таким образом, распространение действия норм КоАП РФ на положения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и на муниципальные правовые акты нарушает систему административной ответственности и принцип федерализма, заложенный в основу ее построения.

Кроме того, п. 39 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ именно на субъекты Российской Федерации возлагают право установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, что, исходя из принципов разграничения полномочий, может трактоваться как исключительное полномочие субъектов Российской Федерации.

⁹ Решение октябрьского районного суда г. Липецка // URL: <https://rospravosudie.com/court-oktyabrskij-rajonnyj-sud-g-lipetska-lipetskaya-oblast-s/act-106927971/> (дата обращения: 03.06.2018).

Таким образом, исходя из принципа федерализма, вытекающего из него разграничения предметов ведения и предписаний федерального законодательства, при применении положений КоАП РФ необходимо учитывать, что их действие распространяется только на нормативные предписания, установленные федеральными органами власти. Это позволит четко

дифференцировать уровни административного деликтного законодательства.

Такое разделение может быть осуществлено путем внесения изменений в п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ, а именно: исключением из текста пункта слов «административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение в том числе».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Горбачева С. В. Федерализм как принцип конституционно-правового регулирования взаимоотношений центра и регионов: содержание, специфика, проблемы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2013. — № 4 (22). — С. 82—86.
2. Касаткин В. П., Полухин О. Н. Принципы федерализма в условиях становления новой российской государственности // Научные ведомости БелГУ. Серия : Философия. Социология. Право. — 2012. — № 2 (121). — С. 112—121.

Материал поступил в редакцию 15 мая 2019 г.

COMPLIANCE WITH THE PRINCIPLE OF FEDERALISM IN BRINGING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Artem V. Rudenko, Cand. Sci. (Law), Head of the Department of the Crimean Branch of the Russian State University of Justice, Merited Lawyer of the Republic of Crimea
RudenkoCrimea@yandex.ru
ul. Pavlenko, d. 5, kab. 401, Simferopol, Republic of Crimea, Russia, 295034

Abstract. *The subject of the study is the extension of the principle of federalism on the validity of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation. The paper raises the issue of its extension to normative legal acts adopted by the public authorities of the constituent entities of the Russian Federation and municipal normative legal acts. The author has analyzed the decisions of courts of different levels on bringing to administrative responsibility on the basis of the Administrative Code of the Russian Federation for violations of the law rules of constituent entities of the Russian Federation.*

The article contains conclusions about the need to correct the provisions of Article 1.3 of the Administrative Code of the Russian Federation. The proposed design of the norm will clearly delineate the powers of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation in determining administrative responsibility and excluding the possibility of bringing to administrative responsibility for the violation of normative legal acts of constituent entities of the Russian Federation and municipal bodies on the basis of the rules of the Administrative Code of the Russian Federation.

Keywords: *administrative law, administrative responsibility, federal legislation, legislation of constituent entities of the Russian Federation, legislation on administrative responsibility, limits of action, principle of federalism, business activity, court practice, Administrative Code of the Russian Federation.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Gorbacheva S. V. Federalizm kak princip konstitucionno-pravovogo regulirovaniya vzaimootnoshenij centra i regionov: sodержanie, specifika, problemy // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. — 2013. — № 4 (22). — S. 82—86.
2. Kasatkin V. P., Poluhin O. N. Principy federalizma v usloviyah stanovleniya novoj rossijskoj gosudarstvennosti // Nauchnye vedomosti BelGU. Seriya : Filosofiya. Sociologiya. Pravo. — 2012. — № 2 (121). — S. 112—121.