

Правовая защита официальных символов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹

Развитие территориальной символики в России, обусловленное реализацией права на собственные официальные символы, как со стороны субъектов Российской Федерации, так и со стороны муниципальных образований, послужило стимулом для формирования нормативной правовой базы, регулирующей общественные отношения в связи с установлением, использованием и защитой этих символов.

При этом опыт правовой защиты символики (особенно территориальной) в рамках современного законодательства Российской Федерации только начинает складываться².

Отличительным признаком любого официального символа в Российской Федерации является его установление (принятие) соответствующим публично-правовым (государственным, муниципальным) образованием. С этого момента можно рассуждать о защите символа в широком смысле (например, от претензий любых третьих лиц, включая автора символа³, в том числе в рамках хронологического приоритета).

Говоря о включении официального символа в Государственный геральдический регистр Российской Федерации, А.А. Колесниченко отмечает, что «в силу этого символ становится общеизвестным, всеми узнаваемым, а главное – ему предоставляется на всей территории страны правовая защита»⁴. Г.А. Туник также подчеркивает, что внесение официального символа в Государственный геральдический регистр «служит, прежде всего, включением знака в единое информационное пространство Российской Федерации; обеспечивает официальному символу юридическую защиту, подтверждает и закрепляет в федеральном масштабе права владения и использования

¹ В статье анализируется информация по состоянию на апрель 2014 г.

² Например, еще в начале 2002 г. не были введены санкции за незаконные действия по отношению к государственным символам Российской Федерации, за исключением надругательства, преследуемого в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации.

³ Согласно подпункту 2 пункта 6 статьи 1259 Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации [далее СЗ РФ]. – 2006. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 5496) государственные символы и знаки (флаги, гербы, ордена, денежные знаки и тому подобное), а также символы и знаки муниципальных образований не являются объектами авторских прав.

⁴ Колесниченко А.А. Государственные символы Российской Федерации и ее субъектов: историко-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2012. – С. 22.

официального символа за тем субъектом Федерации или муниципальным образованием, который данный официальный символ установил в качестве официального»⁵.

Важнейшим инструментом защиты официального символа является наличие в законодательстве санкций, предусматривающих юридическую ответственность за нарушение соответствующих правовых норм. Если говорить в рассматриваемом контексте о защите официальных символов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, то в настоящее время данные правоотношения регулируются административным правом.

При этом если полномочия по установлению символов принадлежат публично-правовым образованиям – носителям (то есть и субъектам Российской Федерации, и каждому муниципальному образованию⁶), то полномочиями по установлению административной ответственности согласно части 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП)⁷ муниципальные образования не обладают. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП 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*. Таким образом, субъект Российской Федерации должен «позаботиться» не только об административно-правовой защите собственной символики, но и символики муниципальной.

В качестве иллюстрации можно привести опыт Московской области, где незаурядные научно-практические наработки позволили принять комплексный Закон Московской области от 26 сентября 2006 г. № 154/2006–ОЗ «О символике в Московской области и муниципальных образованиях Московской области»⁸. В части 1 статьи 14 указанного закона предусмотрено, что символика Московской области и муниципальных образований Московской области неприкосновенна и охраняется законодательством Московской области. К сожалению, до настоящего времени данная норма остается частично декларативной, поскольку административная ответственность установлена за нарушение порядка использования герба и флага Москов-

⁵ Туник Г.А. Современная российская геральдика как фактор отражения специфики Российского государства: историко-политологический анализ: автореф. дис. ... докт. полит. наук. – М., 2008. – С. 49.

⁶ Статья 9 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

⁷ Там же. – 2002. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 1.

⁸ Ежедневные новости. Подмосковье. – 2006. – 5 окт.

ской области, а также надругательство над этими областными символами⁹, а муниципальная символика Московской области так и не получила административно-правовой защиты.

Примечателен опыт отдельных муниципальных образований Московской области по рассматриваемому вопросу. Так, например, в подпункте 5 пункта 12 Положения о символике городского округа Протвино и порядке ее официального использования, утвержденного решением Совета депутатов городского округа Протвино Московской области от 23 июля 2007 г. № 232/36¹⁰, установлено, что лица, виновные в надругательстве над символикой города Протвино либо в ненадлежащем ее воспроизведении, либо использовании несут ответственность в соответствии с законодательством Московской области. Эта норма, составленная с использованием бланкетного способа изложения, де-факто приводит в «декларативный тупик», но, по крайней мере, соответствует действующему законодательству. Гораздо больший интерес для юридического анализа представляет, например, Положение о гербе сельского поселения Горское Одинцовского муниципального района Московской области, принятое решением Совета депутатов сельского поселения Горское Московской области от 26 июня 2007 г. № 2/14¹¹, отдельные пункты которого приводятся ниже:

«6.3. Использование герба сельского поселения Горское или его воспроизведение с нарушением норм, установленных настоящим Положением, влечет предупреждение.

6.4. Действия, предусмотренные пунктом 6.3 настоящей статьи, совершенные лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за данное правонарушение, влекут наложение административного штрафа¹²:

на граждан – в размере до трех минимальных размеров оплаты труда¹³;

⁹ Первоначально в статье 17 Закона Московской области от 15.07.2005 г. № 183/2005–ОЗ «О гербе Московской области» (Ежедневные новости. Подмосковье. – 2005. – 26 июля) и статье 17 Закона Московской области от 15.07.2005 г. № 184/2005–ОЗ «О флаге Московской области» (Там же). В конце 2013 г. согласно Закону Московской области от 30.12.2013 г. № 181/2013–ОЗ соответствующие нормы были перенесены в Закон Московской области от 02.03.2004 г. № 36/2004–ОЗ «Об административной ответственности за правонарушения, посягающие на институты государственной власти Московской области» (Ежедневные новости. Подмосковье. – 2014. – 15 янв.).

¹⁰ ПроТВинформ. – 2007. – 9 авг.

¹¹ Новые рубежи. – 2007. – 11 авг.

¹² Как уже отмечалось, муниципальные образования не вправе устанавливать административную ответственность (как и в случае с предупреждением в пункте 6.3).

¹³ Единицы выражения размера административного штрафа противоречат части 1 статьи 3.5 КоАП (административный штраф выражается в рублях). Выражение штрафов в величинах, кратных минимальному размеру оплаты труда, использовалось в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, который утратил силу с 01.07.2002 г., и в КоАП до издания Федерального закона от 22.06.2007 г. № 116–ФЗ «О

на должностных лиц – в размере до пяти минимальных размеров оплаты труда;

на юридических лиц – в размере от десяти до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда.

6.5. Воспроизведение герба сельского поселения Горское с искажением или изменением композиции или цветов, выходящее за пределы геральдически допустимого¹⁴, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда».

Ситуация с незащищенной муниципальной символикой (из-за отсутствия соответствующей административной ответственности за ее неправомерное использование), кроме Московской области, в настоящее время имеет место еще в 17 субъектах Российской Федерации (в их числе Республика Бурятия, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Пермский край¹⁵, Астраханская, Мурманская¹⁶, Новгородская, Самарская¹⁷, Саратовская, Сахалинская области).

В Рязанской области административная ответственность установлена за «использование официальных символов муниципального образования в нарушение законодательства Рязанской области или устава муниципального образования». Анализ данной нормы приводит к выводу о ее декларативном характере по следующим причинам. В областном законодательстве¹⁸ совершенно логично рассматриваются вопросы использования областной

внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение» (СЗ РФ. – 2007. – № 26. – Ст. 3089).

¹⁴ Речь не идет лишь о несоответствии изображения установленному описанию. Представляется, что использование понятия «пределы геральдически допустимого» создает юридико-лингвистическую неопределенность и может повлечь необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (см. методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084).

¹⁵ Административная ответственность установлена только за надругательство над муниципальной символикой.

¹⁶ Административная ответственность установлена только за надругательство над муниципальной символикой.

¹⁷ Административная ответственность установлена только за надругательство над муниципальной символикой.

¹⁸ Закон Рязанской области от 07.03.2012 г. № 9-ОЗ «Об официальной символике в Рязанской области» // Рязанские ведомости. – 2012. – 12 мар.

символики (включая случаи совместного размещения областных и муниципальных гербов или флагов либо использования элементов областной символики в знак региональной принадлежности муниципальных образований на их гербах и флагах). В уставах муниципальных образований, за редким исключением, также не устанавливаются какие-либо правила использования муниципальной символики, которые можно нарушить, – в этих целях принимаются отдельные муниципальные правовые акты. Например, согласно частям 1 и 2 статьи 10 Устава муниципального образования – Рязское городское поселение Рязского муниципального района Рязанской области, принятого решением Совета депутатов муниципального образования – Рязское городское поселение от 12 мая 2006 г. № 4¹⁹, городское поселение в соответствии с законодательством и геральдическими правилами может иметь собственные официальные символы – герб, флаг, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности; порядок использования официальных символов устанавливается решением городского совета.

В 8 субъектах Российской Федерации (в их числе Республика Коми, Республика Северная Осетия – Алания²⁰, Пермский край²¹, Курганская²², Мурманская²³, Новгородская области) еще не установлена административная ответственность за неправомерное использование региональной символики.

Необходимо добавить, что в указанную статистику попали также новые субъекты Российской Федерации – Республика Крым и город федерального значения Севастополь, где согласно статье 6 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6–ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»²⁴ до 1 января 2015 г. действует переходный период, в течение

¹⁹ Информационный бюллетень муниципальных правовых актов. – 2006. – № 1.

²⁰ Административная ответственность установлена только за нарушение порядка изготовления, использования, хранения или уничтожения бланков, печатей либо иных носителей изображения государственного герба Республики Северная Осетия – Алания (часть 6 статьи 4–1.1 Закона Республики Северная Осетия – Алания от 01.08.2003 г. № 31–РЗ «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений» // Северная Осетия. – 2003. – 13 авг.).

²¹ Административная ответственность установлена только за надругательство над официальными символами Пермского края.

²² Административная ответственность установлена только за надругательство над гербом и флагом Курганской области (тогда как в отношении муниципальной символики установлена ответственность, как за надругательство, так и за неправомерное использование).

²³ Административная ответственность установлена только за надругательство над официальными символами Мурманской области.

²⁴ СЗ РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1201.

которого урегулируются вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации.

Вместе с этим, нельзя не привести извлечение из Положения о содержании, описании и порядке использования герба города-героя Севастополя, утвержденного решением городского Совета от 21 апреля 2000 г. № 518²⁵, апеллирующего не только к правовым, но и морально-этическим нормам: «Надругательство над гербом города является позором для лица, его совершившего, влечет за собой для жителя города осуждение по месту жительства или работы и возмещение причиненного ущерба»²⁶.

Обзор законодательства об административных правонарушениях всех субъектов Российской Федерации в целях наглядности систематизирован в прилагаемой *обзорной таблице*. При этом следует обратить внимание, что размеры административных штрафов, указанные в ней, приведены применительно к первичному правонарушению²⁷ и исходя из наиболее общего состава правонарушения. В ряде субъектов Российской Федерации наряду с общими составами административных правонарушений, связанными с любым неправомерным использованием официальной символики, установлены также специальные, описывающие более частные случаи; например, в Республике Саха (Якутия) и Республике Тыва – за неправомерное использование республиканских гербов и (или) флагов на бланках, печатях, штампах и вывесках²⁸; в Ярославской области – за нарушение правил одновременно размещения герба Ярославской области и герба (геральдического знака) гражданина, организации, общественного объединения либо муниципального образования, а также правил одновременного подъема (размещения) флага Ярославской области и флага гражданина, организации, обществен-

²⁵ URL: http://sev.gov.ua/cityinfo/simvolika_goroda (дата обращения: 29.04.2014).

²⁶ Аналогичная норма включена в Положение о содержании, описании и порядке использования флага города-героя Севастополя, утвержденное решением городского Совета от 21.04.2000 г. № 519. URL: http://sev.gov.ua/cityinfo/simvolika_goroda (дата обращения: 29.04.2014).

²⁷ Например, в Кабардино-Балкарской Республике, Нижегородской области установлены повышенные размеры административных штрафов за повторные правонарушения; в Московской области административный штраф применяется только при повторном правонарушении.

²⁸ Часть 2 статьи 13.2 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях от 14.10.2009 г. 726–3 № 337–IV (далее Кодекс № 337–IV) // Якутские ведомости. – 2009. – 11 нояб.; статья 12.3 Закона Республики Тыва от 30.12.2008 г. № 905 ВХ–2 «Кодекс Республики Тыва об административных правонарушениях» // Шын. – 2009. – 22 янв.

ного объединения либо муниципального образования²⁹; в городе Москве параллельно установлены составы, предусматривающие ответственность за использование герба и (или) флага города Москвы без официального разрешения в тех случаях, когда в соответствии с правовыми актами города Москвы такое разрешение требуется, за неправомерное использование герба и (или) флага города Москвы на бланках, печатях, штампах и вывесках, а также за нарушение правил использования герба и (или) флага города Москвы; очень редкий состав административного правонарушения в городе Москве предполагает бездействие – невыполнение обязанности по вывешиванию флага города Москвы³⁰).

В качестве своеобразных ориентиров при анализе и сопоставлении размеров административных штрафов за неправомерное использование официальных символов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований могут быть взяты размеры данного административного наказания, предусмотренного статьей 17.10 КоАП за нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации: для граждан от 2 тысяч до 3 тысяч рублей; для должностных лиц – от 5 тысяч до 7 тысяч рублей; для юридических лиц – от 100 тысяч до 150 тысяч рублей.

На приведенном ниже графике указаны размеры административного штрафа за неправомерное использование государственных символов субъектов Российской Федерации для граждан (минимальная и максимальная величина), отсортированные по возрастанию:

Построение графика в данном случае – вполне реализуемая задача, поскольку диапазон всех необходимых значений позволяет «рассмотреть» даже 10 примеров «символического» административного штрафа в размере 100 рублей. Из графика видно, что условный ориентир на действующую редакцию КоАП прослеживается только у 2 субъектов Российской Федерации, а на редакцию, действовавшую до 1 июня 2010 г.³¹, – у 23 регионов³².

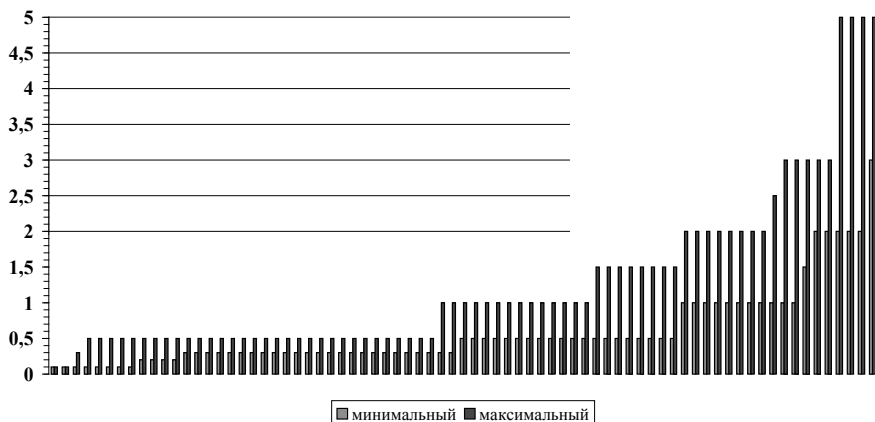
²⁹ Часть 3 статьи 9 Закона Ярославской области от 03.12.2007 г. № 100–з «Об административных правонарушениях» // Губернские вести. – 2007. – 8 дек.

³⁰ Статьи 14.4, 14.5, 14.6 Закона города Москвы от 21.11.2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2007. – 12 дек.

³¹ Размер административного штрафа за нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации до 1 июня 2010 г. составлял: для граждан от 300 до 500 рублей; для должностных лиц – от 500 рублей до 1 тысячи рублей; для юридических лиц административная ответственность за данное правонарушение установлена не была.

³² Большинство законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (69) принято до 2010 г.

**Размеры административного штрафа за неправомерное
использование государственных символов субъектов Российской
Федерации (для граждан), тыс. руб.**



Соответствующий же диапазон значений в отношении юридических лиц сложно представить на графике в наглядном виде, поскольку размеры административных штрафов колеблются уже от 400 рублей до 1 миллиона рублей. Субъектом Российской Федерации, установившим своеобразный «рекорд» при определении размера административного штрафа за нарушение правил использования официальных символов для юридических лиц, является Калининградская область (в отношении как областной, так и муниципальной символики) – от 800 тысяч до 1 миллиона рублей³³.

Помимо весьма существенного разброса значений размеров административных штрафов, обзорная таблица позволяет проследить и иные особенности административно-правовой защиты официальных символов в субъектах Российской Федерации, в том числе:

1. Случаи установления за совершение соответствующего правонарушения *предупреждения* как административного наказания, выражаемого в официальном порицании физического или юридического лица и выносимого согласно части 1 статьи 3.4 КоАП в письменной форме. Указанный вид административного наказания установлен в 24 субъектах Российской Федерации за неправомерное использование региональной символики (а иног-

³³ Статья 43 Закона Калининградской области от 12.05.2008 г. № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» // Калининградская правда. – 2008. – 21 мая.

да и за надругательство над ней³⁴) и в 22 – за неправомерное использование муниципальных символов (включая случаи надругательства над ними³⁵). В Московской области предупреждение применяется в качестве безальтернативного вида административного наказания за первичное нарушение порядка использования областных герба и флага.

2. Случаи установления административной ответственности за *надругательство*³⁶ над государственными символами субъекта Российской Федерации и (или) над символами муниципальных образований в субъекте Российской Федерации. Региональная практика отличается по данному направлению достаточно существенно: от установления административной ответственности только за надругательство над символикой³⁷ до отсутствия этого понятия в описании состава правонарушения³⁸, когда можно сделать предположение о косвенном отождествлении надругательства и любого другого неправомерного использования символики. В ряде случаев такое отождествление прямо вытекает из правовых норм, когда, например, одинаковую административную ответственность влекут «использование флага Смоленской области, герба Смоленской области либо использование официальных символов муниципальных образований Смоленской области в нарушение установленных правил, а равно надругательство над указанными официальными символами»³⁹. Как отмечает К.В. Нужин, «такой подход к установлению размера наказания за разные по сути правонарушения нельзя признать правильным. [...] Очевидно, что надругательство над государственным флагом субъекта РФ имеет больший социальный вред, чем, скажем, его установка не в том месте или не тем образом»⁴⁰.

³⁴ Например, в Республике Карелия, Республике Марий Эл, Тамбовской области.

³⁵ Например, в Самарской области.

³⁶ Включая случаи установления административной ответственности за «проявление неуважения» (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Карелия, Республика Татарстан, Сахалинская область), «посягательство» (Вологодская область), «уничтожение или повреждение» (Воронежская область), «осквернение» (Кировская, Тульская области, Ямало-Ненецкий автономный округ) в отношении официальных символов.

³⁷ Например, в Пермском крае, Мурманской области.

³⁸ Понятие «надругательство» или очевидные его аналоги не используются при описании составов административных правонарушений, связанных с неправомерным использованием региональной и (или) муниципальной символики, в 33 субъектах Российской Федерации.

³⁹ Статья 5 Закона Смоленской области от 25.06.2003 г. № 28–з «Об административных правонарушениях на территории Смоленской области» // Смоленская газета. – 2003. – 26 июня.

⁴⁰ Нужин К.В. Правовое регулирование ответственности за ненадлежащее использование государственных символов субъекта РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 3. – С. 36.

Достаточно специфичной является практика Республики Калмыкия, где рассматриваемые виды составов административных правонарушений зависят от вида официального символа: ответственность за использование «в нарушение установленных правил» касается герба, гимна Республики Калмыкия либо флага, герба, гимна муниципальных образований⁴¹, тогда как ответственность за надругательство установлена только в отношении флага Республики Калмыкия⁴².

Следует вспомнить, что в отношении государственного герба Российской Федерации или государственного флага Российской Федерации понятия «надругательство» и «нарушение порядка официального использования» не только не отождествляются, но имеют различную отраслевую принадлежность и предполагают применение разных видов юридической ответственности – соответственно уголовной⁴³ и административной⁴⁴. Вопрос об установлении уголовной ответственности за надругательство над официальными символами субъектов Российской Федерации неоднократно поднимался⁴⁵, но до настоящего времени положительного решения не нашел.

3. Подходы к распределению административной ответственности *по кругу лиц*. Из числа субъектов Российской Федерации, где установлена административная ответственность за неправомерное использование официальной символики, только в 60 % регионов соответствующие санкции могут применяться в настоящее время как в отношении граждан и должностных лиц,

⁴¹ Статья 21 Закона Республики Калмыкия от 19.11.2012 г. № 384–IV–3 «Об административных правонарушениях в Республике Калмыкия» (далее Закон № 384–IV–3) // Хальмг унн. – 2012. – 20 нояб. Необходимо обратить внимание, что наименование рассматриваемой статьи 21 («Незаконные действия по отношению к официальным символам Республики Калмыкия и муниципальных образований»), таким образом, не в полной мере соответствует ее содержанию, где вообще не упоминается флаг Республики Калмыкия.

⁴² Статья 22 Закона № 384–IV–3.

⁴³ Статья 329 Уголовного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

⁴⁴ Статья 17.10 КоАП.

⁴⁵ См., например: *Спиридонова О.Е.* Символ как предмет преступления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2002. – С. 15. Кроме того, попытки соответствующих законодательных инициатив были предприняты, например, со стороны Республики Татарстан и Ленинградской области в 1999 г. (Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации [далее ГД ФС РФ]). Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности (далее АСОЗД). Законопроект № 99032500–2. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=99032500-2](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=99032500-2) (дата обращения: 29.04.2014); ГД ФС РФ. АСОЗД. Законопроект № 99073426–2. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=99073426-2](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=99073426-2) (дата обращения: 29.04.2014)), а в 2013 г. – со стороны депутатов ГД ФС РФ Селимханова М.С., Бариева М.М. (ГД ФС РФ. АСОЗД. Законопроект № 361086–6. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=361086-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=361086-6) [дата обращения: 29.04.2014]).

так и в отношении юридических лиц⁴⁶. В 38 % субъектов Российской Федерации юридические лица не могут быть привлечены к административной ответственности за рассматриваемые правонарушения в отношении региональной символики (в 36 % – в отношении муниципальных символов).

Редким, но имеющим место случаем является исключение граждан (Кабардино-Балкарская Республика⁴⁷) или должностных лиц (Амурская область – в отношении муниципальной символики⁴⁸; Челябинская область – в отношении областной и муниципальной символики⁴⁹) из числа субъектов административных правонарушений.

При этом последовательность в распределении санкций по кругу лиц прослеживается не всегда. В ряде случаев единообразие отсутствует даже в пределах одного и того же нормативного правового акта, когда, например, для юридических лиц установлена административная ответственность за неправомерное использование только региональной (но не муниципальной) символики⁵⁰ (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра⁵¹). Встречаются и обратные примеры, когда защитой от неправомерного использования со стороны юридических лиц пользуются только муниципальные символы (Удмуртская Республика⁵², Амурская область⁵³).

⁴⁶ Указанный подход соответствует концепции КоАП (в редакции Федерального закона от 19.05.2010 г. № 88–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления контроля за использованием государственной символики, незаконным ношением форменной одежды» // СЗ РФ. – 2010. – № 21. – Ст. 2526).

⁴⁷ Административная ответственность для граждан предусмотрена лишь за проявление неуважения к государственным символам Кабардино-Балкарской Республики (статья 5.2 Кодекса Кабардино-Балкарской Республики об административных правонарушениях от 22.07.2003 г. № 66–РЗ (далее Кодекс № 66–РЗ) // Кабардино-Балкарская правда. – 2003. – 25 июля).

⁴⁸ Статья 3.6 Закона Амурской области от 30.03.2007 г. № 319–ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области» (далее Закон № 319–ОЗ) // Вестник администрации Амурской области. – 2007. – 1 апр.

⁴⁹ Статья 18 Закона Челябинской области от 27.05.2010 г. № 584–ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 2010. – 5 июня.

⁵⁰ Речь не идет о тех случаях, когда за неправомерное использование муниципальной символики (в отличие от региональной) вообще не установлена административная ответственность (например, в Республике Марий Эл, Республике Мордовия, Чеченской Республике, Саратовской, Сахалинской областях).

⁵¹ Статьи 2, 5 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 11.06.2010 г. № 102–оз «Об административных правонарушениях» // Новости Югры. – 2010. – 13 июля.

⁵² Статьи 25, 26 Закона Удмуртской Республики от 13.10.2011 г. № 57–РЗ «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений» // Известия Удмуртской Республики. – 2011. – 25 окт.

⁵³ Статьи 3.2, 3.6 Закона № 319–ОЗ.

4. *Соотношение санкций*, установленных за неправомерное использование региональной и муниципальной символики. Анализ подходов, отраженных в законодательстве субъектов Российской Федерации⁵⁴, показывает, что безотносительно к попыткам сопоставить «вес» официальных символов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований равные санкции за их неправомерное использование установлены в 46 регионах (70 %).

Своеобразный приоритет с точки зрения размеров предусмотренных административных штрафов в 17 субъектах Российской Федерации (26 %) получили региональные символы. При этом вызывает сомнения оправданность значительной дифференциации таких штрафов в 3 регионах: Кемеровской области, Республике Башкортостан, Республике Саха (Якутия): в последней административный штраф для юридических лиц за неправомерное использование республиканского герба или флага установлен в размере от 10 тысяч до 100 тысяч рублей, а за нарушение порядка использования символики муниципального образования – от 3 тысяч до 4 тысяч рублей⁵⁵.

Вместе с этим имеют место несколько случаев, когда «штрафной вес» муниципальной символики больше, чем у региональной. Например, в Кабардино-Балкарской Республике размер административного штрафа для юридических лиц за нарушение порядка использования республиканских символов составляет от 2 тысяч до 5 тысяч рублей, муниципальных символов – от 10 тысяч до 20 тысяч рублей⁵⁶.

Многие особенности административно-правовой защиты официальных символов в субъектах Российской Федерации, безусловно, остались за рамками обзорной таблицы, формат которой не позволяет, в частности, дать развернутое сопоставление диспозиций норм о рассматриваемых правонарушениях. Вместе с этим, представляется чрезвычайно важным разграничить все установленные составы с учетом пересмотра в 2008 г. концепции статьи 17.10 КоАП.

Так, согласно Федеральному закону от 8 ноября 2008 г. № 197-ФЗ «О внесении изменения в статью 17.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» вместо ответственности за незаконные действия по отношению к государственным символам Российской Федерации (выраженные в их использовании в нарушение установленных правил) предусмотрена ответственность за нарушение порядка *официального*

⁵⁴ Речь идет о 66 субъектах Российской Федерации, в которых такое сопоставление возможно провести, принимая во внимание, что административная ответственность установлена за неправомерное использование как региональной, так и муниципальной символики.

⁵⁵ Статьи 13.2, 13.3 Кодекса № 337-IV.

⁵⁶ Статьи 5.3, 5.6 Кодекса № 66-РЗ.

использования государственных символов Российской Федерации. По сути, указанные изменения легализовали широкие возможности для неофициального использования символов, не всегда явно обозначенные в соответствующих законах об их установлении⁵⁷.

Исходя из предположения о рецепции этого подхода в законодательстве об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации, следует отметить, что ответственность по данной формуле, то есть за нарушение порядка *официального* использования символики, установлена в 18 регионах. При этом лишь в 6 из них (Чувашская Республика – Чувашия, Архангельская, Ленинградская, Тульская, Ульяновская области, Ненецкий автономный округ) нормы, посвященные региональным и муниципальным символам, корреспондируют друг другу. В Удмуртской Республике и Хабаровском крае санкции за нарушение порядка именно официального использования относятся только к региональной символике, а в Ивановской, Кемеровской, Омской, Ростовской областях и городе Санкт-Петербурге – только к муниципальной⁵⁸.

В значительном большинстве субъектов Российской Федерации сохраняются формальные основания для привлечения к административной ответственности за неофициальное использование как региональной, так и муниципальной символики в случаях, если такое использование прямо не предусмотрено соответствующими нормативными правовыми актами либо не согласовано в установленном порядке.

Подводя некоторые итоги и отмечая необходимость устранения определенного дисбаланса, пробелов и неточностей в правовом регулировании вопросов защиты официальной символики, рассмотренных в статье, хотелось бы подчеркнуть, что в числе первоочередных мер, направленных на совершенствование действующего законодательства в данной сфере, видится закрепление в нормативных правовых актах об установлении и (или) порядке использования официальных символов специальной нормы о до-

⁵⁷ Одновременно с внесением рассматриваемых изменений в статью 17.10 КоАП Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 г. № 1–ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации» был дополнен статьей 9.1, предусматривающей допустимость использования государственного флага Российской Федерации, в том числе его изображения, гражданами, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями в иных случаях, если такое использование не является надругательством над государственным флагом Российской Федерации (СЗ РФ. – 2008. – № 45. – Ст. 5138). При этом аналогичные изменения не внесены в Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 г. № 2–ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» (СЗ РФ. – 2000. – № 52. – Ч. I. – Ст. 5021).

⁵⁸ В оставшихся 5 из рассматриваемых 18 регионов в законодательстве об административных правонарушениях защищена либо региональная, либо муниципальная символика.

пустимости их неофициального использования при соблюдении ряда ограничений.

Представляется, что целесообразно несколько расширить практику законодательных запретов неофициального использования символики лишь в форме надругательства и отнести к числу таких ограничений два следующих основных условия:

1) использование официального символа не является надругательством над ним и не ущемляет авторитет соответствующего публично-правового образования;

2) использование официального символа не имитирует публично-властные полномочия или причастность к их осуществлению.

Кроме того, в порядке дискуссии в перспективе может быть рассмотрен вопрос о **перераспределении административной ответственности по кругу лиц** в зависимости от характера использования символики: в случае с неофициальным использованием санкции могут быть установлены для граждан и юридических лиц, а при нарушении порядка официального использования – только для должностных лиц, которым и предоставлены соответствующие полномочия.

Обзорная таблица к статье И.В. Мальцева «Правовые вопросы защиты официальных символов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Административная ответственность за неправомерное использование государственных символов субъекта Российской Федерации						
		Пре- дуп- режде- ние	Административный штраф, тыс. руб.					
			Граждане		Долж- ностные лица		Юриди- ческие лица	
			от	до	от	до	от	до
1	Республика Адыгея (Адыгея)	+	0,1	0,5	0,5	1	1	1,5
2	Республика Алтай	-	0,3	0,5	0,5	1	1	2
3	Республика Башкортостан	-	1	2	10	15	20	25
4	Республика Бурятия	+	0,5	1,5	1	3	3	5
5	Республика Дагестан	-	1	1,5	2	3	10	20
6	Республика Ингушетия	-	0,5	1	2	3	8	10
7	Кабардино-Балкарская Рес- публика	-	-	-	1	2	2	5
8	Республика Калмыкия	-	0,3	0,5	1	2	-	-
9	Карачаево-Черкесская Респуб- лика	-	0,5	2	1	5	5	10
10	Республика Карелия	+	0,2	0,5	0,5	1	1	2
11	Республика Коми	-	-	-	-	-	-	-
12	Республика Крым	-	-	-	-	-	-	-
13	Республика Марий Эл	+	0,1	0,5	0,5	1	-	-
14	Республика Мордовия	-	0,3	0,5	0,5	1	-	-
15	Республика Саха (Якутия)	+	1	1,5	2	20	10	100
16	Республика Северная Осетия – Алания	-	-	-	-	-	-	-
17	Республика Татарстан (Татар- стан)	-	0,3	0,5	0,5	1	-	-
18	Республика Тыва	+	0,5	1	0,5	1	0,5	1
19	Удмуртская Республика	-	0,3	0,5	0,5	1	-	-
20	Республика Хакасия	-	1	3	5	10	-	-
21	Чеченская Республика	-	0,3	0,5	0,5	1	-	-

22	Чувашская Республика – Чува- шия	+	2	3	5	7	50	80
23	Алтайский край	-	0,3	0,5	0,5	1	-	-
24	Забайкальский край	-	1	1,5	3	4	-	-
25	Камчатский край	-	0,3	0,5	1	2	5	10
26	Краснодарский край	-	0,3	0,5	0,5	1	-	-
27	Красноярский край	+	0,5	1	0,5	3	2	5
28	Пермский край	-	-	-	-	-	-	-
29	Приморский край	-	0,5	1	1	2	3	5
30	Ставропольский край	-	0,3	0,5	0,5	1	-	-
31	Хабаровский край	+	0,5	1	1	2	5	10
32	Амурская область	-	0,3	0,5	0,5	1	-	-
33	Архангельская область	-	2	3	5	7	5	20
34	Астраханская область	-	0,3	0,5	0,5	1	5	10
35	Белгородская область	-	1	1	5	5	-	-
36	Брянская область	-	1	1,5	3	5	5	10
37	Владимирская область	-	1	2,5	2	5	-	-
38	Волгоградская область	-	0,5	1	1	3	-	-
39	Вологодская область	-	0,5	3	3	5	5	10
40	Воронежская область	-	0,5	2	1	5	5	10
41	Ивановская область	-	1,5	1,5	2	2	5	5
42	Иркутская область	+	0,3	0,5	0,5	1	1	2
43	Калининградская область	-	2	5	40	50	800	1000
44	Калужская область	+	0,5	1	1	2,5	3	5
45	Кемеровская область	+	0,3	1,5	1	2,5	5	15
46	Кировская область	-	0,5	1	2	5	5	7
47	Костромская область	+	0,1	0,1	0,5	1	-	-
48	Курганская область	-	-	-	-	-	-	-
49	Курская область	-	0,5	1	2	4	5	10
50	Ленинградская область	-	0,1	0,5	0,5	1,5	10	30
51	Липецкая область	-	0,3	0,5	0,5	1	1	5
52	Магаданская область	-	0,5	1	1	1,5	-	-
53	Московская область	+	-	-	-	-	-	-
54	Мурманская область	-	-	-	-	-	-	-

55	Нижегородская область	-	0,2	0,5	2	4	5	7
56	Новгородская область	-	-	-	-	-	-	-
57	Новосибирская область	-	0,3	0,5	0,5	1	2	3
58	Омская область	+	0,3	0,5	0,5	1	2	3
59	Оренбургская область	-	0,3	0,5	0,5	1	-	-
60	Орловская область	+	1	2	5	10	10	25
61	Пензенская область	-	0,3	0,5	0,5	1	-	-
62	Псковская область	+	0,3	0,5	0,5	1	-	-
63	Ростовская область	-	0,5	2	1	5	5	10
64	Рязанская область	+	0,1	0,3	0,3	0,5	0,5	1
65	Самарская область	+	0,2	0,5	0,5	1	1	5
66	Саратовская область	-	0,3	0,5	0,5	1	-	-
67	Сахалинская область	-	0,5	2	3	5	-	-
68	Свердловская область	-	2	3	5	7	10	25
69	Смоленская область	-	0,1	0,5	0,5	1	-	-
70	Тамбовская область	+	0,3	0,5	0,5	1	5	10
71	Тверская область	+	1	2	2	4	3	6
72	Томская область	-	0,3	0,5	0,5	1	0,5	1
73	Тульская область	-	0,5	1	1	2	-	-
74	Тюменская область	-	0,2	0,5	0,5	1	3	5
75	Ульяновская область	+	0,5	1	1	1,5	-	-
76	Челябинская область	-	0,1	0,1	-	-	0,4	0,5
77	Ярославская область	-	2	5	5	10	5	10
78	Москва – город федерального значения	+	3	5	5	7	10	15
79	Санкт-Петербург – город федерального значения	-	0,5	2	0,5	2	1	10
80	Севастополь – город федерального значения	-	-	-	-	-	-	-
81	Еврейская автономная область	-	0,3	0,5	0,5	1	-	-
82	Ненецкий автономный округ	+	0,3	1	1	5	-	-
83	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	-	0,5	1,5	1	3	3	5
84	Чукотский автономный округ	-	1	5	5	20	-	-
85	Ямало-Ненецкий автономный округ	-	0,1	0,5	0,5	1	-	-

-	0,2	0,5	2	4	5	7	+
-	-	-	-	-	-	-	-
-	0,3	0,5	0,5	1	2	3	+
+	0,1	0,5	0,2	1	-	-	+
-	0,3	0,5	0,5	1	-	-	+
+	1	2	5	10	10	25	-
-	0,3	0,5	0,5	1	-	-	+
+	0,3	0,5	0,5	1	-	-	-
-	0,5	2	1	5	5	10	-
+	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5	-
-	-	-	-	-	-	-	+
-	-	-	-	-	-	-	+
-	-	-	-	-	-	-	+
-	2	3	5	7	10	25	-
-	0,1	0,5	0,5	1	-	-	+
+	0,3	0,5	0,5	1	5	10	+
+	1	2	2	4	3	6	-
+	0,2	0,4	0,5	0,8	0,5	0,8	+
-	0,5	1	1	2	-	-	+
-	0,2	0,5	0,5	1	3	5	+
-	0,3	0,5	0,5	1	-	-	+
-	0,1	0,1	-	-	0,4	0,5	+
-	2	5	5	10	5	10	+
+	1	2	1	2	1	2	+
-	0,5	2	0,5	2	1	10	+
-	-	-	-	-	-	-	-
-	0,3	0,5	0,5	1	-	-	+
+	0,3	1	1	5	-	-	+
-	0,1	0,5	1	3	-	-	+
-	1	5	5	20	-	-	-
-	0,1	0,5	0,5	1	-	-	+