

АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ БАТАЛИН
аспирант кафедры административного и финансового
права юридического факультета, Северный (г. Петрозаводск)
филиал Российской правовой академии Министерства
юстиции РФ (Москва, Российская Федерация)
batalin_av@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Опираясь на современное развитие норм законодательства об административных правонарушениях на федеральном уровне и уровне субъектов РФ, рассматривая полномочия должностных лиц органов местного самоуправления по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях, автор делает вывод о необходимости в законодательстве субъектов РФ об административных правонарушениях предусмотреть механизм обеспечения исполнения муниципальных правовых актов и дает конкретные предложения по совершенствованию данного законодательства в связи с внедрением такого механизма. Новизна и актуальность данной работы состоит в том, что на примере Республики Карелия проведено исследование вопроса исполнения муниципальных нормативных актов законодательством об административных правонарушениях субъектов РФ, которое позволило обосновать положения, направленные на совершенствование этого законодательства, в том числе о необходимости закрепления в законах об административных правонарушениях, изданных в субъектах РФ, норм, устанавливающих административную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение общеобязательных правил поведения, предусмотренных нормативными правовыми актами муниципальных образований.

Ключевые слова: административная ответственность, исполнение нормативных правовых актов, муниципальные правовые акты

Большинство исследователей полагают, что к ведению субъектов РФ относится установление административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам, не имеющим федерального значения (ст. 72, 76 Конституции РФ, ст. 1.1, 1.3 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ), подп. 39 п. 2 ст. 26 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»); определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ (ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ); установление полномочий должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ (ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ) [2; 39], [3]. Данный перечень иногда дополняется и другими полномочиями законодательных органов субъектов Федерации, например полномочиями устанавливать смягчающие обстоятельства, не указанные в ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ, и полномочиями образовывать коллегиальные органы административной юрисдикции [4; 13]. В науке административного права высказано и другое мнение о полномочиях органов государственной власти субъектов РФ: например, А. Б. Агапов ограничивает их следу-

ющими полномочиями: 1) определение видов проступков по полномочиям, не указанным в ст. 71, 72 Конституции РФ; 2) определение видов проступков, посягающих на региональные полномочия (в случае их определения в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий); 3) определение основ компетенции органов местного самоуправления в сфере административной ответственности [1]. Ввиду отсутствия в указанном перечне важнейших полномочий по установлению административных наказаний и административной юрисдикции, он представляется неполным.

В апреле 2012 года в Государственной Думе прошли парламентские слушания по вопросам разграничения полномочий между разными уровнями публичной власти¹. В Рекомендациях, составленных по результатам проведенных слушаний, указывается, что осуществление органами местного самоуправления собственных контрольно-надзорных полномочий (муниципальный земельный, лесной контроль) сопряжено с отсутствием у органов местного самоуправления собственного аппарата принуждения, равно как и иной возможности административным путем самостоятельно добиться исполнения принятых решений, поскольку в существующей системе правового регулирования органы местного самоуправления лишены возможности не только рассматривать дела об административных правонарушениях, но и составлять

протоколы об административных правонарушениях. В связи с этим предложено вернуть в КоАП РФ ответственность граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государственной власти и должностных лиц органов местного самоуправления за неисполнение решений по вопросам местного значения, принятых на местном референдуме, а также на собраниях (сходах) граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий. Кроме того, целесообразно рассмотреть возможность предоставления должностным лицам местного самоуправления составлять протоколы об административных правонарушениях, прежде всего в тех сферах, где предусмотрено осуществление муниципального контроля (земельного, лесного). Перспективной может быть сфера благоустройства, обращения с отходами. При этом взимаемые штрафы должны в обязательном порядке зачисляться в бюджет того муниципального образования, на территории которого имело место административное правонарушение.

Интерес вызывает позиция, согласно которой федеральные законы, принимаемые по предметам совместного ведения, должны устанавливать лишь общие принципы регулируемых отношений, оставляя все конкретное законодательное регулирование органам государственной власти субъектов Федерации [5; 10]. Но, как показывает практика федерального законодательства по предметам совместного ведения, субъекты РФ оказались лишены возможности сколько-нибудь существенно регламентировать на законодательном уровне эти вопросы, а в последние несколько лет федеральный законодатель лишил субъекты РФ некоторых из тех прав, которые были им предоставлены ранее и действительно отражали их участие в совместном регулировании вопросов, перечисленных в ст. 72 Конституции (в частности, в отборе и назначении судей, назначении на должность руководителя УВД в субъекте РФ и др.).

В Республике Карелия в 2009–2010 годах органами исполнительной власти были утверждены перечни должностных лиц, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях на основании положений ст. 7.4 Закона Республики Карелия «Об административных правонарушениях»². Велась работа и над формой протокола об административном правонарушении³.

Вместе с тем ст. 7.4 Закона Республики Карелия «Об административных правонарушениях»⁴ представляется не вполне соответствующей действующему федеральному законодательству и во многом не обеспечивающей возможностей применения этого закона. В декабре 2012 года в перечень лиц, уполномоченных составлять протоколы по делам о предусмотренных Законом

РК административных правонарушениях, были включены должностные лица органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов. Но при этом было установлено, что органы исполнительной власти и местного самоуправления Республики Карелия сами устанавливают такой перечень в целом. Указанное положение не соответствует ст. 28.3 КоАП РФ и должно быть приведено в соответствие с ней. Более корректным представляется: 1) распространить практику определения перечня должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, непосредственно в нормах этого закона; 2) использовать унифицированную с федеральным законодательством систему формулировок.

Еще в 2012 году в Республике Карелия был принят Закон «О некоторых вопросах реализации Федерального закона “О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Республики Карелия”». Согласно этому Закону, органы местного самоуправления получили право определять перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях при осуществлении полномочий по лицензионному контролю за розничной продажей алкогольной продукции. В силу ст. 2 Закона в компетенцию субъекта РФ отнесено установление дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полного запрета на розничную продажу алкогольной продукции. В развитие положений этого Закона было принято Решение Петрозаводского городского Совета от 03.06.2014 № 27/27-412 «Об определении границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции на территории Петрозаводского городского округа». Однако в Законе РК «Об административных правонарушениях» эти позиции отклик пока не получили. Кроме того, не было достигнуто правовой определенности по вопросу о последствиях несоблюдения этих границ. Аналогично Правила благоустройства, обеспечения чистоты и порядка в Петрозаводском городском округе, утвержденные Решением Петрозаводского городского Совета 3 июня 2014 г. № 27/27-414, определили правила уборки территорий в зимний и летний период, правила сбора и утилизации отходов, но при этом в них установлены бланкетные нормы относительно перечня контролирующих органов и возможной административной ответственности. С положениями Закона РК «Об административных правонарушениях» эти правила совпадают не в полном объеме.

В целях обеспечения исполнения муниципальных правовых актов представляется целесообразным в Законе Республики Карелия «Об административных правонарушениях», а также аналогичных законах, изданных в других субъектах РФ, в обязательном порядке закреплять нормы, устанавливающие административную ответственность в виде предупреждения или административного штрафа за неисполнение или ненадлежащее исполнение общеобязательных правил поведения, предусмотренных нормативными правовыми актами муниципальных образований, принятыми в установленном порядке. Дела об административных правонарушениях данной категории следует отнести к подведомственности административных комиссий муниципальных образований. Подобные правила, например, включены в Закон Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области»⁵: в частности, должностные лица муниципальных образований могут составлять протоколы о воспрепятствовании законной деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, неповиновении законному требованию члена общественного объединения по охране общественного порядка, нарушении правил благоустройства, нарушении требований к сохранению объектов историко-культурного наследия, нарушении порядка предоставления государственных и муниципальных услуг.

В ст. 1.2 Закона Республики Карелия «Об административных правонарушениях» в качестве одной из его целей установлено обеспечение законности. В этой связи можно отметить, что рассматриваемый закон является административно-правовой гарантией реализации иных республиканских нормативных правовых актов: 1) Закона РК от 18 января 2010 г. № 1361-ЗРК «О мерах по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей в Республике Карелия»; 2) Закона Республики Карелия от 6 февраля 2006 г. № 958-ЗРК «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и некоторых вопросах предоставления жилых

помещений по договорам социального найма в Республике Карелия»; 3) Закона от 25 июля 2002 г. № 612-ЗРК «О статусе депутата Законодательного собрания Республики Карелия»; 4) Закона Республики Карелия от 21.01.2008 № 1165-ЗРК (ред. от 03.03.2009) «О порядке заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд». 5) Правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в РК; 6) Порядка заготовки недревесных лесных ресурсов для собственных нужд; 7) Правил охраны жизни людей на водных объектах в РК; 8) республиканских градостроительных регламентов; 9) Порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, установленных нормативным правовым актом Республики Карелия; 10) республиканского порядка осуществления пассажирских перевозок. Данный перечень достаточно разносторонен, что подтверждает оправданность конституционного распределения полномочий в части установления административной ответственности. Для реального установления административно-правовой охраны общественных отношений, урегулированных этими нормативными правовыми актами, необходима оптимизация полномочий должностных лиц муниципальных образований в части составления протоколов об административных правонарушениях.

Далее, представляется необходимым в законодательстве субъектов РФ об административных правонарушениях предусмотреть механизм обеспечения исполнения муниципальных правовых актов. Для этого следует: 1) своевременно корректировать положения законодательства субъекта РФ об административных правонарушениях, оперативно отражая в нем переданные федеральным законом полномочия; 2) детализировать перечень должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях соответствующих видов (например, должностные лица органов исполнительной власти субъекта РФ и муниципальных образований, осуществляющие регулирование деятельности в области благоустройства, градостроительства, торговли и т. д.).

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Парламентские слушания «Вопросы законодательного обеспечения и совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти» // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124055054055.html>

² Приказ Минфина РК от 13 сентября 2009 г. № 122 «Об утверждении перечня должностных лиц Министерства финансов Республики Карелия, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» // Карелия. 2009. 14 июля; Приказ Министерства сельского, рыбного и охотничьего хозяйства РК «Об утверждении перечня должностных лиц Министерства сельского, рыбного и охотничьего хозяйства Республики Карелия, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» // Карелия. 2011. 29 марта.

³ Приказ Минэкономразвития РК от 17 декабря 2008 г. № 295-А «Об утверждении формы протокола об административном правонарушении» / Зарегистрирован в Администрации Главы РК 12 января 2009 г. № 720.

⁴ Об административных правонарушениях: Закон Республики Карелия от 15.05.2008 № 1191-ЗРК (по сост. на 05.06.2014) // Карелия. 2008. 22 мая.

- ⁵ Об административной ответственности в Кировской области: Закон Кировской области от 04.12.2007 № 200-ЗО // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. № 1(80). 20.02.2008.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агапов А. Б. Административное законодательство и публичные правоограничения // Административное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 74–79.
2. Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях: Монография. Иркутск, 1998. 343 с.
3. Полянский И. А. Законодательство субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях // Роль юридического образования и науки в формировании гражданского общества и правового государства: Сб. материалов юбилейной научно-практ. конф., посвящ. 65-летию юридического факультета ХГАЭП / Под общ. ред. С. В. Нарутто и В. Н. Ширяева. Хабаровск, 2005. С. 13–15.
4. Козин В. В. Проблемы правового регулирования административной ответственности Республики Карелия // Государство и право. 2005. № 1. С. 72–74.
5. Крылов Б. С. Конституционные основы российского федерализма // Конституционное законодательство России. М., 1999. С. 10–13.

Batalin A. V., Russian Legal Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

PROBLEMS OF MUNICIPAL REGULATIONS' ENFORCEMENT IN SUBJECTS OF RUSSIAN FEDERATION

The author, based on the analysis of the modern development of the Russian legislation pertaining administrative offenses on the Federal level and the level of the subjects of the Russian Federation, came to a conclusion that there is a need to provide mechanisms instrumental in the enforcement of municipal legal acts. The powers of the municipal official bodies in drawing up protocols and considerations of administrative cases were also considered in the process of the research of the Russian legislation on Administrative Violations. Specific suggestions on the improvement of the Russian legislation in connection with the introduction of such mechanisms are provided. The relevance of this work is substantiated by the research results obtained by the author. On the example of the Republic of Karelia a research on the enforcement of municipal regulations regulated by the legislation on administrative offences by the subjects of the Russian Federation was conducted. The study helped to substantiate regulations directed at the improvement of legislation pertaining the subjects of the Russian Federation. The norms establishing administrative responsibility for non-execution or inadequate execution of the obligatory rules of conduct provided by regulations of municipalities were established.

Key words: administrative responsibility, performance of regulatory legal act, municipal legal acts

REFERENCES

1. Agapov A. B. Administrative legislation and public right restrictions [Administrativnoe zakonodatel'stvo i publichnye pravoogranicheniya]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. 2011. № 10. P. 74–79.
2. Ignatenko V. V. *Pravovoe kachestvo zakonov ob administrativnykh pravonarusheniyakh* [Legal quality of laws on administrative offenses]. Irkutsk, 1998. 343 p.
3. Polyanskiy I. A. Legislation of the subject of the Russian Federation on administrative offenses [Zakonodatel'stvo sub'yekta Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Rol'yuridicheskogo obrazovaniya i nauki v formirovaniy grazhdanskogo obshchestva i pravovogo gosudarstva / Pod obshch. red. S. V. Narutto i V. N. Shiryayeva*. Khabarovsk, 2005. P. 13–15.
4. Kozin V. V. Problems of legal regulation of administrative responsibility of the Republic of Karelia [Problemy pravovogo regulirovaniya administrativnoy otvetstvennosti Respubliki Kareliya]. *Gosudarstvo i pravo*. 2005. № 1. P. 72–74.
5. Krylov B. S. Constitutional bases of the Russian federalism [Konstitutsionnye osnovy rossiyskogo federalizma]. *Konstitutsionnoe zakonodatel'stvo Rossii*. Moscow, 1999. P. 10–13.

Поступила в редакцию 20.12.2014