

УДК 342.9

[https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.4\(33\).94-100](https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.4(33).94-100)

О РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

МИТЮНОВА И.Г.

Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород, Россия

Статья посвящена вопросам реализации органами местного самоуправления законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях на муниципальном уровне. Опираясь на принцип разграничения предметов ведения и нахождения в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов административного и административно-процессуального законодательства, последние призваны осуществить законодательную деятельность в целях выстраивания на своих территориях эффективной системы реализации своих властных полномочий в указанной сфере. Безусловно, в каждом из них данная система выстраивается с учетом местных особенностей и потребностей региона. Однако, в большинстве регионов имеет место некая схожесть выстраиваемых каркасов административного законодательства. Как правило, основополагающими становятся законы субъектов, предусматривающие административные наказания за правонарушения, посягающие на права граждан, общественный порядок, порядок управления, а также правонарушения в сфере благоустройства, природопользования, транспорта и т.п. Кроме того, такими нормативно-правовыми актами определяется круг должностных лиц, наделенных полномочиями в сфере реализации административного законодательства. В него входят и должностные лица органов местного самоуправления, деятельность которых и стала предметом рассмотрения в данной статье автора. В качестве примера выбран типичный регион Российской Федерации – Новгородская область. Автором рассматривается содержание законов Новгородской области, устанавливающих административную ответственность за правонарушения, выявление и документирование которых входят в полномочия органов местного самоуправления,

Образец цитирования:

Митюнова И.Г. (2019). О реализации административного законодательства Российской Федерации органами местного самоуправления. *BENEFICIUM*. 2019. 4(33): 94-100. doi: [https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.4\(33\).94-100](https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.4(33).94-100)

For citation:

Mityunova I.G. (2019). On the Implementation of Russian Administrative Legislation by Local Governments. *BENEFICIUM*. 2019. 4(33): 94-100. (In Russ.). doi: [https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.4\(33\).94-100](https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.4(33).94-100)

круг этих и других полномочий в рассматриваемой сфере, порядок наделения ими, перечень должностных лиц, уполномоченных на их реализацию. Кроме того, часть статьи посвящена порядку образования и деятельности специально уполномоченных коллегиальных органов местного самоуправления, рассматривающих дела об административных правонарушениях и выносящих по ним решения.

Ключевые слова: административные комиссии; административные правоотношения; законодательство об административных правонарушениях; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы местного самоуправления.

ON THE IMPLEMENTATION OF RUSSIAN ADMINISTRATIVE LEGISLATION BY LOCAL GOVERNMENTS

MITYUNOVA I.G.

Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia

The article is devoted to the implementation of Russian Federation region's legislation on administrative offences on the municipal level. Based on the principle of differentiation of federal and region jurisdiction and being under the joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects of administrative and administrative-procedural legislation, the latter are called upon to carry out legislative activities in order to build an effective system of implementation of their power in administrative law in regions. Of course, in each of them, this system is built taking into account local characteristics and needs of the region. However, in most regions there is a certain similarity of the frameworks of administrative legislation being built. As a rule, the laws of the entities that provide administrative penalties for offenses encroaching on the rights of citizens, public order, management procedures, as well as offenses in the field of landscaping, nature management, transportation, etc., become fundamental. In addition, such normative legal acts determine the range of officials who are empowered to implement administrative legislation. It also includes officials of local self-government bodies, whose activities have become the subject of consideration in this article by the author. As an example, a typical region of the Russian Federation is selected – the Novgorod region. The author considers the content of the laws of the Novgorod region, establishing administrative responsibility for offenses, the identification and documentation of which are the authority of the local government, the number of these and other authorities in this sphere, the list of officials authorized for their implementation. Also, a part of the article is devoted to the procedure for the formation and activities of specially authorized

collegial bodies of local power, considering cases of administrative offenses and making decisions on them.

Keywords: administrative commissions; administrative relationship; legislation on administrative offences; juvenile commissions; local governments.

Одной из характеристик российского государства как федеративной республики является наличие разграничения предметов ведения. Это обстоятельство предусматривает право его субъектов на полномочия в ряде сфер, напрямую связанных с региональными вопросами. Так, по Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся административное и административно-процессуальное законодательство. Законодательство об административных правонарушениях представляет из себя конструкцию из Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом региональные законы принимаются в соответствии с КоАП РФ и не могут ему противоречить [Россинский, 2015; 26].

Опираясь на положения Конституции Российской Федерации, на региональном уровне законодательство об административных правонарушениях формируется как составная часть федерального. В настоящее время этот процесс имеет место во всех субъектах Российской Федерации. Региональными законами устанавливается административная ответственность за правонарушения, совершенные на территории соответствующего субъекта.

В компетенцию органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации в сфере реализации административного законодательства в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и КоАП РФ входят установление:

- оснований административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления (МСУ) по вопросам, не имеющим федерального значения;
- полномочий должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях;
- полномочий коллегиальных органов административной юрисдикции;
- определение правовых основ наделяния органов МСУ отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, с передачей им необходимых материально-финансовых ресурсов.

В Новгородской области активно применяются положения соответствующего областного закона от 01.02.2016 №914-ОЗ «Об административных правонарушениях», предусматривающие административные наказания за правонарушения, посягающие на права граждан, общественный порядок, порядок управления, а также правонарушения в сфере благоустройства, природополь-

зования, транспорта и т.п. Этим же областным законом в соответствии с положениями федерального законодательства органы МСУ и их должностные лица были наделены полномочиями в сфере реализации административного законодательства. Таким образом, они вовлечены в процесс осуществления юридической деятельности по законодательному определению административной ответственности в регионе и, вместе с тем, в систему производства по делам об административных правонарушениях. Являясь субъектами реализации регионального законодательства об административных правонарушениях, они получили возможность более эффективно осуществлять свои полномочия по вопросам местного значения в пределах установленных границ муниципального образования.

Должностные лица органов МСУ в Новгородской области получили право составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных восемнадцатью статьями областного закона «Об административных правонарушениях» (соответственно со ст. 3-1 по ст. 3-18), и таким образом оказывать юридически властное воздействие на общественные отношения в различных сферах жизни местных сообществ на территории муниципального образования, которые регулируются законом Новгородской области от 31.03.2014 №524-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новгородской области отдельными государственными полномочиями Новгородской области в сфере административных правоотношений». В Новгородской области законодатели делегировали органам МСУ право самим устанавливать перечень должностных лиц, в обязанности которых входят выявление и документирование ряда составов административных правонарушений упомянутого выше областного закона.

В городском округе Великий Новгород в рамках реализации этого права было принято постановление Администрации Великого Новгорода от 11.06.2014 №3057 «Об утверждении Перечня должностных лиц Администрации Великого Новгорода, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5 областного закона от 1 июля 2010 г. №791-ОЗ «Об административных правонарушениях», в соответствии с которым такими полномочиями в рамках своей компетенции были наделены должностные лица структурных подразделений Администрации Великого Новгорода: отделов-центров по работе с населением по месту жительства, комитета потребительского рынка и услуг, контрольно-административного управления, комитета по управлению жилищно-коммунальным хозяйством и охране окружающей среды, комитета культуры и молодежной политики, комитета архитектуры и градостроительства, отделов микрорайонов Волховский и Кречевицы.

Подобные постановления были приняты во всех муниципальных районах Новгородской области. Основной объем работы по выявлению правонарушений и организации процесса привлечения к административной ответственности возложен на должностных лиц контрольно-административных подразделений. Так сотрудниками контрольно-административного управления Адми-

нистрации Великого Новгорода в 2018 г. выявлены 753 правонарушения, прежде всего, это несанкционированное размещение нестационарных торговых объектов, ненадлежащее содержание зданий, строений, сооружений, земельных участков, транспортных средств, непринятие мер по уборке территорий.

Закрепляя право должностных лиц органов МСУ по составлению протоколов об административных правонарушениях по конкретным статьям областного закона, определяя круг этих должностных лиц, законодатели включают органы МСУ в региональную подсистему субъектов административно-деликтной юрисдикции Новгородской области, наделив их отдельными государственными полномочиями по созданию административных комиссий в городском округе Великий Новгород и 14 из 21 муниципальных районов.

Административные комиссии являются коллегиальным органом. Его основной деятельностью является рассмотрение материалов по делам о нарушениях положений областным законом «Об административных правонарушениях», вынесение решений по ним в целях привлечения к ответственности правонарушителя. В их состав, как правило, входят представители органов МСУ, полиции, организаций, учреждений, общественных объединений, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального района (городского округа). Муниципальным правовым актом органа МСУ соответствующего муниципального образования разрабатывается и утверждается Положение об административной комиссии, на основании которого она и действует в последующем.

Одной из мер административной ответственности, как способа обеспечения эффективности регионального законодательства, и, безусловно, самой действенной призваны стать штрафные санкции. Так в Великом Новгороде в 2018 г. сумма наложенных штрафов составила 4650500 рублей.

Органами МСУ Новгородской области созданы комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав городского округа Великий Новгород и муниципальных районов. Среди прочих функций на комиссии возложены функции рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также их родителями или законными представителями (дела о неисполнении обязанностей по воспитанию своих несовершеннолетних детей), применения мер воздействия в отношении этих лиц. Порядок осуществления деятельности комиссии, в том числе, реализации ими данных функций, определен Правительством Новгородской области в Постановлении Правительства Новгородской области от 21.03.2014 №184 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

В течение 9 месяцев 2019 г. комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав Великого Новгорода рассмотрены 259 дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, 233 – совершенных родителями или законными представителями. Кроме того, рассмотрено 19 дел в отношении лиц, совершивших правонарушение, предусмотрен-

ное ст. 6.10 КоАП РФ «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ».

Таким образом, органы МСУ, будучи наделенными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также отдельных делегированных вопросов, отнесенных к ведению государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, отнесены к субъектам реализации регионального законодательства об административных правонарушениях. В сферу их административно-деликтной компетенции входит ряд задач. Прежде всего, это обеспечение личной и имущественной безопасности населения, поддержание общественного порядка и общественной нравственности. Это достигается посредством выявления и документирования административных правонарушений, которые предусмотрены законами субъектов Российской Федерации. Отсюда проистекает необходимость осуществления юрисдикционных функций, реализуемых посредством рассмотрения административными комиссиями дел об административных правонарушениях, выявленных должностными лицами, перечень которых определен нормативными актами органов МСУ. Кроме того, на органы МСУ в сфере реализации административного законодательства возложены задачи по осуществлению отдельных государственных полномочий, связанных с созданием и организацией деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Модель реализации административного законодательства органами МСУ в Новгородской области является типичной для Российской Федерации. Областное административное законодательство сформировано и позволяет оказывать влияние на устранение ряда факторов, негативно сказывающихся на жизни населения. Вместе с тем, в настоящее время имеются возможности его изменения в целях повышения регулирующего воздействия, а органы МСУ, являясь субъектами законотворческой инициативы, имеют возможность вносить свои соответствующие предложения.

Безусловно, рассматриваемая модель не является идеальной. Так, например, в настоящее время в юридической литературе высказываются мнения об отсутствии системного подхода к структурированию и изложению содержания законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности, в том числе и касающихся органов МСУ [Корепина, 2015; 85].

Также имеется позиция о необходимости законодательной оптимизации региональной подсистемы органов административно-деликтной юрисдикции, в частности, включения в компетенцию мировых судей рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации [Шевцов, 2019; 128].

Вместе с тем законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях даже в существующих реалиях позволяет наиболее эффективно решать задачи охраны общественных отношений, урегулированных на уровне субъекта с учетом специфики развития конкретного

региона и муниципального образования, их географических, экономических, социальных, историко-культурных и других особенностей.

Библиография

1. Корепина, А.В. (2015). Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы формирования. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики.* – Тамбов, 2015, №11(61): в 3 ч., Ч. III, С. 83-85.
2. Россинский, Б.В. (2015). О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности. *Административное право и процесс, 2015, №6, С. 26-31.*
3. Шевцов, А.В. (2019). Правоотношения в сфере реализации регионального законодательства об административных правонарушениях. *Актуальные проблемы российского права, 2019, №4, С. 119-129.*

References:

1. Korepina, A.V. (2015). Legislation of the Russian Federation Constituent Territories on Administrative Offences: Formation Problems. *Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues of Theory and Practice.* – Tambov, 2015, №11(61): in 3 parts, part III: pp. 83-85. (In Russ.).
2. Rossinsky, B.V. (2015). On powers of the Russian Federation and subjects of the Russian Federation in the sphere of formation of administrative responsibility. *Administrative law and process, 2015, №6: 26-31.* (In Russ.).
3. Snev'tsov, A.V. (2019). Pravootnosheniya v sfere realizacii regional'nogo zakonodatel'stva ob administrativnyh pravonarusheniyah [Legal relations in the field of implementation of regional legislation on administrative offenses]. *Actual Problems of Russian Law, 2019, №4: 119-129.* (In Russ.).