

УДК/UDC 342.553

Проблемы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти при реализации законодательства субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях (на примере Краснодарского края)

Коровин Даниил Александрович

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: danuyak888@mail.ru

Помещик Владислав Юрьевич

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: p_vlad31@bk.ru

Федонькин Юрий Николаевич

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: Uriq_Fedonkin5@mail.ru

Аннотация

В данной статье рассматриваются актуальные проблемы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, которыми выступают сотрудники министерства внутренних дел, в процессе реализации законодательства субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях (на примере Краснодарского края). Обосновывается целесообразность законодательской деятельности субъектов Российской Федерации, удовлетворяющей потребности населения в охране общественного порядка. Рассматриваются перспективные тенден-

ции решения задач охраны общественного порядка в муниципальных образованиях, проводится анализ деятельности административных комиссий муниципальных образований и их координирующей функции. Раскрывается процесс взаимодействия должностных лиц муниципального образования с сотрудниками полиции при выявлении административных правонарушений и привлечении виновных лиц к административной ответственности, установленной региональным законом субъекта.

Ключевые слова: местное самоуправление, орган местного самоуправления, орган государственной власти, закон об административных правонарушениях субъекта федерации, законодатель, административная комиссия, взаимодействие, региональное законодательство об административных правонарушениях, правовое регулирование общественных отношений субъекта, муниципальная милиция, туристическая полиция, наделение государственными полномочиями муниципальных служащих, реализация полномочий при составлении административных протоколов, рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Problems of interaction of local self-government bodies with state authorities in the implementation of the legislation of the subject of the Russian Federation on administrative offenses (on the example of the Krasnodar territory)

Korovin Daniil Aleksandrovich
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: danyak888@mail.ru

Pomeshchik Vladislav Yuryevich
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: p_vlad31@bk.ru

Fedonkin Yuriy Nikolayevich
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: Uriq_Fedonkin5@mail.ru

Abstract

This article examines topical problems of interaction between local government bodies and public authorities, which are employees of the Ministry of Internal Affairs, in the process of implementing the legislation of a constituent entity of the Russian Federation on administrative offenses (for example, the Krasnodar Territory). The expediency of the legislative activity of the subjects of the Russian Federation is substantiated, meeting the needs of the population in the protection of public order. Perspective tendencies of solving problems of public order protection in municipalities are considered, the analysis of the activities of administrative commissions of municipalities and their coordinating function is carried out. The process of interaction of officials of a municipal formation with police officers in identifying administrative offenses and bringing perpetrators to administrative responsibility established by the regional law of the subject is revealed.

Key words: local government, local government, public authority, law on administrative offenses of a constituent entity of the federation, legislator, administrative commission, interaction, regional legislation on administrative offenses, legal regulation of public relations of the constituent entity, municipal police, tourist police, vesting with state powers of municipal employees, the exercise of powers in the preparation of administrative protocols, consideration of cases of administrative offenses.

Проблема взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления на протяжении многих лет обсуждается правоведами, т. к. залогом устойчивого функционирования и развития любого государства является эффективная работа, правильное определение принципов и форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Для обеспечения согласованности государственных (региональных) и местных интересов, построения эффективной системы государственного и муниципального управления

работает механизм сотрудничества и разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Под органом местного самоуправления понимается такой орган муниципального образования, который формируется на основании непосредственного волеизъявления населения или представительным органом муниципального образования и наделяется своими собственными полномочиями для решения определенных задач местного значения. Исходя из положений ст. 12 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов власти [1]. Деятельность органа местного самоуправления, не являющегося органом государственной власти, носит тем не менее властный характер, поскольку является формой реализации своей власти народом. Следовательно, решения, которые принимает орган местного самоуправления, будут являться обязательными в пределах муниципального образования для всех участников правоотношений.

Орган государственной власти представляет собой часть государственного механизма, имеющего свои определенные полномочия по контролю разных областей общественных отношений в силу нормативно-правовых актов.

Разноплановость задач и проблем, решаемых государством, вызывает необходимость формирования специального аппарата управления и отдельных структур государственных органов, наделенных рядом полномочий, компетенцией и функциональной обособленностью. Их совокупностью и взаимодействием обеспечивается целостность государства и выражение интересов народа, являющегося, исходя из положений ст. 3 Конституции Российской Федерации, источником власти. Улучшение качества жизни населения в пределах муниципального образования является и единой целью совместной деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Указанная совместная деятельность обладает определенными отличительными признаками:

- присутствие в правоотношении двух и более субъектов;

- активная и результативная деятельность обоих субъектов правоотношения, выражающаяся в том, что действия и решения первого субъекта влияют на второго субъекта;
- согласованность в действиях обоих субъектов;
- наличие единой задачи, на решение которой и направлена совместная работа субъектов.

Рассмотрим на примере исполнения административного законодательства субъекта и деятельности административных комиссий при соответствующем органе местного самоуправления Краснодарского края проблемные вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Конкретные локальные особенности каждого субъекта Российской Федерации, специфика социально-экономических факторов и явлений общественной жизни населения конкретного региона с учетом географического положения, социокультурных, национальных обычаев и традиций, местной бытовой специфики, особенностей природных ресурсов, рациональности их использования и экологических факторов безопасности населения, которые в недостаточной мере урегулированы Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, требуют издания соответствующего закона, удовлетворяющего потребности населения субъекта. Закон по осуществлению правового регулирования общественных отношений субъекта Российской Федерации не должен вступать в противоречие с федеральным законодательством и исключать случаи нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц при его применении [2].

При этом региональный законодатель устанавливает административную ответственность исключительно за нарушение своего же законодательства и законодательства органов местного самоуправления, определяя полномочия должностных лиц по составлению административных протоколов и подведомственность рассмотрения дел об административных правонарушениях.

В каждом субъекте Российской Федерации существуют и исполняются законы об административных правонарушениях, которые удовлетворяют общественную потребность нормативного регулирования в сфере упорядочения общественных отношений и управления и основываются на специфике конкретного региона.

Анализ законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях показал, что регулируемые сферы общественных отношений в них выступают: права и законные интересы граждан, связанные со здоровьем и санитарно-эпидемиологическим благополучием, окружающей природной средой, землепользованием и природопользованием, жилищно-коммунальной сферой, благоустройством и санитарными нормами, сельским хозяйством и содержанием животных, сферой транспорта и строительства, предпринимательской деятельностью, институтами государственной власти субъектов Российской Федерации и местным самоуправлением [3].

Так, например, курортные регионы Кубани требуют урегулирования вопросов установления административной ответственности за нарушение запретов на пляжах и в других местах массового отдыха на водных объектах, а также за приставание к гражданам с целью гадания и попрошайничества.

Однако у должностных лиц муниципальных образований, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, возникает проблема реализации своих полномочий без помощи сотрудника полиции или иных представителей власти. Данные проблемы связаны с установлением личности правонарушителя, пресечением его агрессивного поведения и оскорбления должностных лиц; необладанием правом задержания правонарушителя и применения к нему физической силы, специальных средств и иных мер принуждения. Кроме того, нет возможности осуществлять полномочия в ночное время суток, проблемно взыскать административный штраф, т. е. исполнить законное наказание.

В данной ситуации очевидна необходимость оказания содействия в привлечении виновных к ответственности сотрудниками полиции (должностными лицами органов власти, относящихся к так называемым федеральным министерствам и ведомствам), у которых при возбуждении дел об административных правонарушениях по закону субъекта, в свою очередь, возникает ряд проблемных вопросов [4].

Конституционным Судом Российской Федерации 2 июля 2018 г. вынесено Постановление № 27-П, разъясняющее разграничение полномочий и порядок взаимодействия сотрудников полиции, являющихся представителями государственного органа, с муниципальными служащими по содействию в процессуальном реагировании на административные правонарушения и привлечению к ответственности нарушителей по законам субъекта.

В полномочия полицейских Кубани, согласно Соглашению между МВД Российской Федерации и администрацией Краснодарского края, передано составление протоколов об административных правонарушениях, связанных с нарушением требований к выгулу собак, приставанием к гражданам с целью гадания и попрошайничества, а также совершением действий, нарушающих тишину и покой граждан, и направление на рассмотрение соответствующих материалов в адрес уполномоченных органов исполнительной власти. Коллегиальным органом муниципального образования является административная комиссия, образование и организация деятельности которой на Кубани урегулированы Законом Краснодарского края от 14 декабря 2006 г. № 1144-КЗ. Административные комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных на территории муниципального образования, ответственность за которые предусмотрена региональным законом [5].

Работа административной комиссии попадает под перечисленные выше признаки взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти: присутствуют два субъекта правоотношения; оба субъекта действуют активно (сотрудник полиции составляет протокол об административном правонарушении, по которому при-

нимает решение административная комиссия); присутствует согласованная совместная деятельность органа местного самоуправления и органа государственной власти (предупреждение, пресечение и профилактика совершения административных правонарушений); есть единая цель, на выполнение которой и направлено взаимодействие (уменьшение количества административных правонарушений среди населения муниципального образования).

Взаимодействие сотрудников полиции, являющихся представителями органа государственной власти, пресекающих противоправную деятельность гражданина, совершившего административное правонарушение, осуществляется с органом местного самоуправления, в данном случае - с административной комиссией, принимающей решение по делу об административном правонарушении.

Помимо принятия решений о привлечении лиц к ответственности путем рассмотрения административной комиссией дел об административных правонарушениях, исходя из положений ст. 14 Закона Краснодарского края № 1144-КЗ, административные комиссии координируют свою деятельность с правоохранительными органами в целях предупреждения и профилактики правонарушений. Примером этого служат организация и проведение совместных патрулирований, рейдовых мероприятий, участие в профилактических операциях, организация сходов и собраний граждан, проведение координационных совещаний.

Исходя из предназначения полиции защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, противодействовать преступности, охранять общественный порядок, собственность и обеспечивать общественную безопасность на всей территории Российской Федерации, определенного в ст. 1 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ, а также обязанности оказывать содействие региональным властям, органам местного самоуправления и иным муниципальным органам, следует, соответственно, и реализация ими всего комплекса мер реагирования на любые административные правонарушения (в т. ч. ответственность за которые установлена региональным законом). Сотрудники полиции мо-

гут осуществлять административное задержание лиц, проводить личный досмотр, изъятие вещей и документов, а также досмотр транспортных средств в соответствии с полномочиями, предусмотренными федеральным законодательством при оказании содействия и самостоятельном составлении административных протоколов по закону субъекта федерации.

Также стоит отметить, что в распоряжении субъектов Российской Федерации имеются достаточные правовые средства, позволяющие взять на себя отдельные полномочия государственных органов и самостоятельно осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законом субъекта. Так, например, вполне успешно реализуется выявление административных правонарушений и их документирование должностными лицами органов муниципального образования в сфере защиты прав потребителей, организации транспортного обслуживания населения, охраны окружающей среды и природопользования.

Нельзя также не отметить наличие полномочий возбуждать дела о любых административных правонарушениях, независимо от уровня нормативного правового акта, прокурору при осуществлении надзора за соблюдением действующего законодательства, что является дополнительной гарантией соблюдения регионального законодательства.

Проблемам охраны общественного порядка на территории муниципалитета неоднократно уделялось внимание со стороны исследователей-правоведов, обосновывающих востребованность создания муниципальной милиции как части муниципальной структуры, перенимающей определенные полномочия МВД, основные функции которой будут сосредоточены на решении местных задач, исполнении административного законодательства субъекта федерации и потребностей общества в охране общественного порядка. Несмотря на имеющийся исторический опыт создания и успешного функционирования подобной структуры в государстве, перспективны создания муниципальной милиции подвергаются критике и являются дискуссионными [6].

Однако, возвращаясь к вопросу потребностей региона, в частности конкретного муниципалитета, считаем необходимым привести пример формирования специальных подразделений туристической полиции в муниципальных образованиях, нуждающихся в дополнительных силах для обеспечения безопасности гостей и иностранных туристов [7].

Завершая исследование проблемы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при реализации административного законодательства субъекта федерации, считаем целесообразным сделать вывод, что вопросы привлечения виновных лиц за нарушения, предусмотренные региональным законодательством, имеют должную эффективность лишь в случаях наличия не только закона о поощряющем поведении граждан муниципального образования, но и санкций за нарушение предписаний закона. Так, на территории Кубани, как и в других регионах России, долгое время существует так называемый детский закон, не допускающий нахождение несовершеннолетних в общественных местах без сопровождения законных представителей в ночное время. Необходимость и целесообразность указанного закона обусловлена прежде всего предупреждением вреда здоровью детей и профилактикой совершения в их отношении преступлений. Кроме того, статистические данные подтверждают эффективность его реализации в профилактике безнадзорности, снижении подростковой преступности и правонарушений несовершеннолетних, детского травматизма. Однако обеспечение соблюдения данного ограничения является предписывающим, поскольку санкции за его нарушение в случаях выявления нахождения несовершеннолетнего в ночное время в общественном месте в настоящее время Законом Краснодарского края № 608-КЗ от 23 июля 2003 г. не предусмотрены (т. к. ст. 2.9 указанного закона утратила силу). При выявлении несовершеннолетнего привлечь к ответственности законного представителя по статье 5.35 Кодекса об административных правонарушениях за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетнего не представляется возможным. Полагаем, что санкции, утратившие силу, обеспечивали более серьезное отношение к требованиям регионального

закона под угрозой привлечения к административной ответственности (наказанию) муниципальным образованием решением комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Данный пример еще раз убедительно подтверждает необходимость существования регионального закона об административных правонарушениях, имеющего в своем составе санкции за допущенные нарушения. В данной связи считаем целесообразным проанализировать состояние подростковой преступности и преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних, и в случае их роста вернуть силу ст. 2.9 Закона Краснодарского края № 608-КЗ.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 1993. № 237.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020 (ред. от 20.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

4. О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края отдельными государственными полномочиями по образованию и организации деятельности административных комиссий: Закон Краснодарского края от 14.12.2006 № 1144-КЗ // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2006. № 48. С. 52.

5. Об административных правонарушениях: Закон Краснодарского края от 23.07.2003 № 608-КЗ // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2003. № 11. С. 61.

6. Павлов Н. В., Мирозян А. А. Ответственность органов местного самоуправления перед населением // Молодой ученый. 2019. № 49 (287). С. 381–383.

7. Жеребцов А. Н., Павлов Н. В. Административная правоприменительная практика: теоретический и практический аспекты: монография. М.: Юстицинформ, 2018. 168 с.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Rossiyskaya Gazeta. 1993. No. 237.
2. The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses: Federal Law of December 30, 2001 No. 195-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 1 (part 1). Art. 1.
3. On the general principles of organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ as amended. and additional, entry. in force from 28.08.2020 // Collection of the Legislation of the Russian Federation 2. 2003. No. 40. Art. 3822.
4. On the vesting of local self-government bodies of municipalities of the Krasnodar Territory with separate state powers for the formation and organization of the activities of administrative commissions: Law of the Krasnodar Territory of 14.12.2006 No. 1144-KZ // Newsletter of the Legislative Assembly of the Krasnodar Territory. 2006. No. 48. P. 52.
5. On administrative offenses: Law of the Krasnodar Territory of 23.07.2003 No. 608-KZ // Information Bulletin of the Legislative Assembly of the Krasnodar Territory. 2003. No. 11. P. 61.
6. Pavlov, N. V., Mirozyan A.A. Responsibility of local self-government bodies to the population / N. V. Pavlov, A. A. Mirzoyan. - Text: direct // Young scientist. - 2019. - No. 49 (287). Pp. 381-383.
7. Stallions, A. N., Pavlov N. V. Administrative law enforcement practice: theoretical and practical aspects: Monograph / Zherebtsov A. N., Pavlov N. V. - M: Justicinform, 2018 .-168 p.