

правового регулирования общественных отношений в сфере дорожного движения до конца не отработан. Несмотря на подписание международных соглашений странами СНГ⁸ до настоящего времени не решены вопросы, право какого государства и какой вид административного наказания следует применять при вынесении решения, если они различны по законодательству иностранных государств. Полагаем, что для решения этой проблемы орган, получивший материалы дела и уполномоченный рассматривать дела данной категории, должен принимать окончательное постановление по действующему законодательству субъекта договора, на территории которого он расположен.

К сожалению, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не содержит необходимых норм, регламентирующих порядок привлечения к административной ответственности иностранных водителей и направление дел по месту их жительства, а также процедуру принятия и рассмотрения дел в случае совершения правонарушения российским водителем на территории иностранного государства. В соответствии со ст. 29.5 КоАП РФ иностранный гражданин вправе заявить ходатайство о направлении дела об административном правонарушении по месту жительства. Однако сделать это в соответ-

ствии с упомянутым законом сложно. Российская Федерация до настоящего времени не ратифицировала Европейскую конвенцию о мерах наказания за нарушение правил дорожного движения от 30 ноября 1964 г.⁹

Если все же предположить, что российский правоприменитель такие документы передаст заинтересованной стороне СНГ, не говоря о других государствах, с которыми подобные соглашения не подписаны, возникает вопрос об исполнении принятого решения, например наказания в виде штрафа в отношении водителя иностранного государства. В соответствии со ст. 32.2 КоАП РФ исполнение постановлений осуществляется судебными приставами. Если, как было отмечено, нет международного договора о применении наказаний за нарушение правил дорожного движения, то взыскивать штраф уполномоченный на то орган иностранного государства не будет. КоАП РФ не дает ответа, кому и какие документы направлять в отношении виновного лица. Правонарушитель уходит от ответственности, что, в свою очередь, порождает чувство безнаказанности. Полагаем, что совершенствование законодательства, устранение указанных пробелов и недочетов поможет усилить применение административной ответственности в области дорожного движения.

О СПОСОБАХ УСТАНОВЛЕНИЯ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ БЛАГОУСТРОЙСТВА

Е. Ф. Рашидов, аспирант кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

Вопросы законодательного регулирования административной ответственности в субъектах Российской Федерации становились предметом иссле-

дования учеными как до принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), так и после вступления

⁸ См.: Конвенция о взаимном признании и исполнении решений по административным делам в области дорожного движения СНГ от 28 марта 1997 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств в СНГ «Содружество». - 1997. - № 2.

⁹ См.: Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. - М., 1998. - С. 126-135.

его в силу¹. Несмотря на это многие проблемы и пробелы регионального законодательства в сфере установления административной ответственности до настоящего времени не потеряли своей актуальности.

Одним из направлений, затрагивающим повседневные интересы населения и по-прежнему не решенным полностью, является установление административной ответственности за нарушение правил благоустройства.

Административное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). Указанное конституционное положение получило свое дальнейшее развитие в ст.ст. 1.1 и 1.3 КоАП РФ², согласно которым законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, при этом к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В соответствии с пп. 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 ноября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Регулирование общественных отношений в сфере благоустройства в соответствии с п. 19 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 6 ноября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ отнесено к ведению органов местного самоуправления.

Основываясь на положениях названных нормативных правовых актов, субъекты Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение правил благоустройства.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что правовое регулирование благоустройства и административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства имеет неоднородную структуру.

Различная степень правовой регламентации общественных отношений в сфере благоустройства в субъектах Российской Федерации проявляется в двух элементах.

Первым элементом, требующим внимания ученых и законодателя, является институт, состоящий из норм, регулирующих общественные отношения в сфере благоустройства.

В основном такие нормы содержатся в различных правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории определенного органа местного самоуправления. Отсутствие названных норм в отдельных муниципальных образованиях приводит к невозможности применения санкций к лицам, совершающим вредные для общества деяния. Например, подведение итогов работы административных комиссий муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан в 2006 г. и первом квартале 2007 г. показало, что одним из факторов, влияющим на правоохранительную деятельность, является именно отсутствие в муниципальных районах правовой базы – далеко не во всех муниципальных районах были приняты правила благоустройства⁵.

Вторым элементом обозначенной проблемы является неравномерное установление правовых оснований административной ответственности в сфере благоустройства. Так, Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в сфере благоустройства в Санкт-Петербурге»⁶ содержит 32 (!) состава административных правонарушений в сфере благоустройства, тогда как Закон

¹ См., напр.: Масленников М. Я. О легитимности некоторых положений законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности // Полицейское право. – 2006. – № 1. – С. 57-64; Сперанский С. Б. Проблемы реализации полномочий субъектов Российской Федерации при разработке законодательства об административных правонарушениях (на примере Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях) // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей-юристов. Вып. 3. – Нижний Новгород: Издательство ННГУ им. Н. И. Лобачевского, 2003. – С. 137-146; Филант К. Г. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права: автореф. дис. – канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006; Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях: автореф. дис. – канд. юрид. наук. – Омск, 2006.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

³ Там же. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

⁴ Там же. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

⁵ См.: <http://minjust.tatar.ru/rus/file/pub/pub4173.doc>.

⁶ См.: Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. – 2003. – № 14.

Ярославской области «Об административных правонарушениях»⁷ содержит лишь одну общую норму, устанавливающую возможность привлечения к административной ответственности за нарушение установленных органами местного самоуправления правил благоустройства (ст. 4.6 указанного закона).

Способ закрепления составов, посвященных ответственности за правонарушения в сфере благоустройства, путем создания общей нормы был воспринят также в ст. 27 Закона Алтайского края от 3 июля 2002 г. № 182 «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»⁸. Следует отметить, что установление административной ответственности в общей норме известно еще из Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (далее – КоАП РСФСР), ст. 144 которого устанавливала административную ответственность за нарушение правил благоустройства территорий городов и других населенных пунктов, а также несоблюдение правил по обеспечению чистоты и порядка в городах и других населенных пунктах.

В ряде других регионов применяется диаметрально противоположный способ, сутью которого является закрепление составов административных правонарушений только в специальных нормах (например, Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в сфере благоустройства в Санкт-Петербурге»⁹, гл. 5 Закона Омской области «Кодекс Омской области об административных правонарушениях»¹⁰).

Существует и третий, «смешанный» способ, который сочетает элементы первых двух в различной степени, т. е. существует общая норма и ряд специальных норм. Примером в данном случае могут служить гл. 4 Закона Тюменской области от 4 февраля 2003 г. № 115 «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений»¹¹ и гл. 2 Кодекса Волгоградской области от 17 июля 2002 г. № 727-ОД «Об административной ответственности»¹².

Существование в законодательстве субъектов Российской Федерации в настоящее время

одновременно трех подходов к формированию правовой основы административной ответственности в области благоустройства, по нашему мнению, обусловлено различной степенью разработанности законодательства в названной области.

Такой подход к регулированию общественных отношений в данной сфере представляется весьма спорным, поскольку «многие составы административных правонарушений не имеют никакой региональной специфики»¹³. Говоря о реализации административно-правовых норм, профессор А. П. Корнев в свое время справедливо указывал на то обстоятельство, что «правоприменение, как и всякая общественно полезная деятельность, должно быть научно организовано. Сущность этого требования состоит в необходимости добиваться максимума эффективности правоприменительного процесса при минимальных затратах сил и средств на его осуществление»¹⁴.

Полагаем, что количественное увеличение детально проработанных с точки зрения юридической техники специальных норм в данном случае приведет к качественному повышению правовой регламентации общественных отношений в сфере благоустройства, которое выразится не только в облегчении деятельности правоприменителя, но и создаст необходимые условия для пресечения правонарушений. Следует отметить, что во всех случаях, когда речь идет о привлечении лица к ответственности, затрагиваются его права и свободы. Следовательно, четкая регламентация оснований привлечения к такой ответственности, в результате реализации которой лицо будет обязано претерпеть какие-либо неблагоприятные последствия, является одной из гарантий от произвола со стороны государства в лице его органов и должностных лиц. Считаем, что принятие правовых актов, содержащих специальные нормы, устанавливающие административную ответственность в области благоустройства, является более эффективным, чем принятие одной общей нормы. Целесообразна реализация названного подхода во всех регионах Российской Федерации.

⁷ См.: Справочная правовая система «Консультант Плюс».

⁸ Там же.

⁹ См.: Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. - 2003. - № 14.

¹⁰ См.: Омский вестник. - 2006. - № 54.

¹¹ См.: Справочная правовая система «Консультант Плюс».

¹² Там же.

¹³ Масленников М. Я. Указ. соч. - С. 57.

¹⁴ Корнев А. П. Административное право. Общая и Особенная части: учебник / под ред. А. П. Корнева. - М., 1986. - С. 32.