

Вопрос:

Совет муниципальных образований в порядке реализации права законодательной инициативы хочет внести проект закона субъекта РФ об административной ответственности за нарушение установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления правил благоустройства территорий населенных пунктов. Какой должна быть формулировка нормы закона, предусматривающая ответственность?

Ответ:

Административное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что у субъектов РФ есть полномочия, в пределах, предоставленных федеральным законодательством. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Выборочный анализ законодательства субъектов РФ показывает, что в единичных субъектах РФ законодательством об административных правонарушениях установлена административная ответственность за неисполнение муниципальных правовых актов органов местного самоуправления без конкретизации состава административного правонарушения. Иными словами, административная ответственность наступает за неисполнение любого муниципального правового акта органов местного самоуправления, принятого ими в пределах их полномочий, за исключением определенных в законодательстве случаев (см. ст. 2.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях» от 19.12.2006 № 80-ЗРТ).

Следует обратить внимание, что Конституционный Суд РФ неоднократно обращал внимание на важность соблюдения принципа определенности нормы. В частности, при установлении административной ответственности необходимо исходить из того, что любое административное правонарушение, а равно санкции за его совершение, должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия) (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2010 г. № 15-П).

Поэтому в Особенной части КоАП РФ административная ответственность устанавливается за вполне определенные действия или бездействие, а не за нарушение, неисполнение или несоблюдение положений федерального законодательства в целом; иными словами, не любое несоблюдение федерального законодательства влечет административную ответственность.

Неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного его применения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав,

свобод и законных интересов граждан (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 11-П, от 27 мая 2003 года № 9-П и от 27 мая 2008 года № 8-П).

Следовательно, в законе, устанавливающем административную ответственность, должны быть точно, ясно и конкретно определены действия (бездействие), за совершение которых устанавливается административная ответственность.

Включение формулировок типа «Нарушение установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления правил благоустройства территорий населенных пунктов, если эти действия (бездействия) не содержат деяния ответственность за совершение которых установлена настоящей главой и федеральным законом влечет...» может привести к принесению прокуратурой протеста - диспозиция допускает неопределенность толкования и не позволяет определить, какие именно действия (бездействия) отнесены к нарушениям, влекущим ответственность по данной статье, что в свою очередь, исключает бесспорное обозначение запрета, за нарушение которого влечет наступление административной ответственности, оставляя простор для неограниченного усмотрения и произвола должностных лиц при привлечении лиц к административной ответственности, что в силу **части 2 статьи 1** Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» является коррупциогенным фактором.

Представляется корректным руководствоваться преобладающим в региональном законодательстве подходом к установлению административной ответственности за нарушение конкретных правил, утвержденных муниципальными нормативными правовыми актами (см., напр.: Закон Республики Северная Осетия-Алания от 17.11.2014 № 43-РЗ «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений», Закон Амурской области от 30.03.2007 № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области», Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях от 12.05.2008 № 244, Закон Кировской области от 04.12.2007 № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области», Кодекс Московской области об административных правонарушениях от 04.05.2016 № 37/2016-ОЗ, Областной закон Ленинградской области от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях», Закон Челябинской области от 27.05.2010 № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области» и др.).

В законе субъекта РФ, устанавливающем административную ответственность, целесообразно дополнительно указывать, что «настоящим законом устанавливается административная ответственность по вопросам, не имеющим федерального значения, в том числе административная ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления».

В сфере благоустройства территорий, административная ответственность может быть предусмотрена, например, за нарушение **утвержденных муниципальными нормативными правовыми актами** правил благоустройства территорий, устанавливающих требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, если это нарушение не образует состава административного правонарушения, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

