

УДК 342.95

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ

© 2018 г.

Д.В. Степанов

Законодательное собрание Нижегородской области, Н. Новгород

kgvzsno@sinn.ru

Поступила в редакцию 15.02.2018

Рассматриваются некоторые проблемы применения регионального законодательства об административных правонарушениях. В качестве решения указанных проблем предлагается внести изменения в статью 28.3 КоАП РФ, определяющую полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов по соответствующим административным правонарушениям, предусмотренным законами субъектов Российской Федерации, без необходимости заключения соглашения.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), законодательство об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации, полиция.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны принять меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

В числе таких мер субъекты контроля (надзора) вправе применять меры ответственности, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации и ст. 1.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) включает в себя законы субъектов Российской Федерации.

До введения в действие Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции) применение законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях как в части охраны общественного порядка, так и в части правонарушений в иных сферах наряду с другими субъектами выполняла милиция (например, в Ниже-

городской области п. 1 ч. 1 ст. 13.3 Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях наделял сотрудников органов внутренних дел (милиции) правом составлять протоколы по 30 составам административных правонарушений).

С учетом изменившегося статуса полиции как составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (ч. 1 ст. 4 Закона о полиции), принятого Федерального закона от 21 июля 2014 года № 247-ФЗ «О внесении изменений в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ), а также судебной практики (например, определения Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2013 года № 46-АПГ13-2, от 14 августа 2013 года № 78-АПГ13-15, от 13 ноября 2013 года № 91-АПГ13-2) нормы, наделявшие сотрудников полиции правом возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации, были отменены либо была сделана оговорка о необходимости предварительного заключения соглашения между МВД России и региональными органами власти.

В связи с этим во всех субъектах Российской Федерации отмечается значительное снижение эффективности применения регионального законодательства об административных правонарушениях.

Так, до 2014 года сотрудниками органов внутренних дел в Нижегородской области ежегодно выявлялись и пресекались тысячи правонарушений. Например, по статье 2.1 «Нарушение тишины и покоя граждан» Кодекса Ниже-

городской области об административных правонарушениях было составлено в 2012 году 2637 протоколов, в 2013 году – 2849 протоколов; по статье 2.5 «Торговля в неотведенных местах» было составлено в 2012 году 7940 протоколов, в 2013 году – 8587 протоколов; по статье 2.18 «Создание конфликтных ситуаций в семейно-бытовых отношениях» было составлено в 2012 году 1868 протоколов, в 2013 году – 7935 протоколов и т.д. В настоящее время в отсутствие соглашения сотрудники полиции по указанным административным правонарушениям протоколы не составляют, что вызывает многочисленные жалобы граждан и органов местного самоуправления о невозможности привлечения правонарушителей к ответственности.

В течение двух с половиной лет со дня вступления в силу Федерального закона № 247-ФЗ заключено и утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации только два соглашения¹ – между МВД России и Правительством Оренбургской области (в октябре 2016 года) и между МВД России и Кабинетом министров Республики Татарстан (в феврале 2017 года), что обусловлено трудностями в части заключения соглашений.

К их числу относятся и различное понимание у МВД России и субъектов Российской Федерации перечня составов административных правонарушений, включаемых в предмет соглашения, в связи с отсутствием в законодательстве Российской Федерации определения понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность»².

Определенный перечень административных составов законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, относимых к сфере общественного порядка и общественной безопасности, был указан в письме Правительственной комиссии от 9 декабря 2014 года № 12/6867 (совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан, в том числе в ночное время; навязчивое обращение к гражданам с целью попрошайничества, гадания; нарушение правил проведения культурно-зрелищных и спортивных мероприятий; изготовление и сбыт алкогольной и спиртосодержащей продукции домашней выработки; допуск несовершеннолетних в общественные места, осуществляющие деятельность в сфере отдыха и развлечения в ночное время, а также нахождение несовершеннолетних на улицах без сопровождения родителей или иных законных представителей в ночное время; нанесение надписей, рисунков в общественных местах; выгул собак без поводка и (или) намордника в общественных местах).

Однако складывающаяся судебная практика (например, определения Верховного Суда Российской Федерации от 5 августа 2015 года по делу № 74-АПГ15-15, от 19 ноября 2014 года по делу № 55-АПГ14-11, от 20 августа 2014 года по делу № 74-АПГ14-7, от 13 марта 2013 года по делу № 64-АПГ13-1, от 24 октября 2012 года по делу № 48-АПГ12-14 и др.) указывает на превышение субъектами Российской Федерации своих полномочий в сфере административных правонарушений устанавливать законом субъекта Российской Федерации административную ответственность за вышеуказанные административные правонарушения.

Вследствие этого, в случае заключения и вступления в силу соглашений, административные составы в сфере общественного порядка и общественной безопасности, по которым сотрудники полиции будут наделены полномочиями по составлению протоколов, в разных субъектах Российской Федерации могут не совпадать. Таким образом, гражданам на территории разных субъектов Российской Федерации не одинаково гарантирована правовая защита от противоправных посягательств в указанных сферах.

Одним из вариантов решения обозначенных проблем является включение предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации типичных административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, в КоАП РФ, с одновременным внесением изменений в ст. 28.3 КоАП РФ.

Соответствующие рекомендации даны и по результатам «круглого стола», организованного 27 февраля 2017 года Комитетом Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству на тему «Охрана общественного порядка: вопросы разграничения полномочий в административном законодательстве субъектов Российской Федерации» и на заседаниях Ассоциации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа, состоявшемся 24 марта 2017 года и 2 июня 2017 года.

В этой связи Законодательным собранием Нижегородской области разрабатывается проект федерального закона, направленный на решение указанной проблемы.

Так, законопроектом предполагается внести взаимосвязанные изменения в статьи 5.35 и 6.17 КоАП РФ, которые уточняют административную ответственность за нахождение (допуск) несовершеннолетних в общественных местах и на объектах, небезопасных для детей, обуслов-

ленные положениями статьи 10 Федерального закона от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», статьями 14 и 141 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». При этом следует оговориться, что по данному вопросу требуется внесение изменений в отраслевой Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в целях разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Взаимосвязанные изменения статей 5.61, 7.17 и 20.1 КоАП РФ предлагают расширить состав административного правонарушения, устанавливающего ответственность за мелкое хулиганство не только в общественных местах, как предусмотрено действующим законодательством. Данные изменения позволят квалифицировать по указанным статьям КоАП РФ такие деяния, нарушающие общественный порядок, как нарушение тишины (в том числе в результате семейных конфликтов), самовольное нанесение надписей, рисунков и иных изображений, навязчивое обращение к гражданам в целях попрошайничества, гадания и т.п., которые по сути и являются мелким хулиганством.

Законопроектом предлагается также в статье 14.16 КоАП РФ уточнить состав административного правонарушения за розничную продажу алкогольной продукции домашней выработки на основании соответствующего ограничения, установленного статьей 26 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»³.

Предлагается также выделить в самостоятельный состав нарушение общественного порядка при проведении культурно-зрелищных, физкультурных и (или) спортивных мероприятий (статья 20.321 КоАП РФ в редакции законопроекта), поскольку действующие диспозиции статей 20.1, 20.2, 20.22, 20.31, 20.32 КоАП РФ не охватывают все правоотношения, возникающие при организации проведения указанных мероприятий, нарушение которых напрямую затрагивает общественный порядок.

В целях заполнения правового вакуума, образовавшегося в связи с отсутствием полномочий полиции составлять протоколы об административных правонарушениях, предлагалось временно наделить данными государственными полномочиями органы местного самоуправле-

ния или органы исполнительной власти. При этом должностные лица указанных органов будут оформлять протоколы на основании документов, представленных органами полиции.

Однако объективно, что должностные лица полиции в силу своей компетенции выступают наиболее эффективным субъектом привлечения правонарушителей к административной ответственности в сфере общественного порядка и общественной безопасности. Должностные лица исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления не имеют реальных возможностей по составлению надлежащим образом протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, так как не обладают полномочиями, позволяющими выявить такие административные правонарушения и зафиксировать их (к примеру, полномочиями по проверке документов, удостоверяющих личность граждан, патрулированию населенных пунктов и общественных мест, по приводу граждан, доставлению, административному задержанию, личному досмотру, изъятию вещей и документов).

Регулирование правоотношений в сфере общественного порядка и общественной безопасности и не осуществляется муниципальными правовыми актами, а также не входит в круг вопросов, по которым осуществляется муниципальный контроль, не соответствует Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающему круг вопросов местного значения. Таким образом, органы местного самоуправления могут реализовывать такие государственные полномочия только через наделение их таковыми законами субъектов Российской Федерации с соответствующим материальным и финансовым обеспечением. Однако после заключения соглашения с МВД России такие региональные законы могут быть отменены. Такие временные решения, полагаем, не согласуются с принципами рационального и эффективного расходования бюджетных средств.

Частью 2 статьи 3 Закона о полиции предусмотрено, что полиция в своей деятельности руководствуется также законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции.

В связи с этим законопроектом предлагается внести изменения в статью 28.3 КоАП РФ, определяющие полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по составле-

нию протоколов по соответствующим административным правонарушениям, предусмотренным законами субъектов Российской Федерации, без необходимости заключения упомянутого соглашения.

Реализация указанных предложений позволит унифицировать систему административной ответственности в сфере общественного порядка и общественной безопасности, предусмотренную в настоящее время в законах субъектов Российской Федерации, и распространить ее на территории тех субъектов Российской Федерации, из законов которых данные составы были исключены по решению суда. Это также повысит эффективность государственного контроля и надзора, поскольку будет обеспечена возможность составления сотрудниками полиции протоколов по одним и тем же составам административных правонарушений во всех субъектах Российской Федерации.

Примечания

1. Данные на момент проведения конференции. Впоследствии еще два субъекта Российской Федерации подписали соглашения: Челябинская и Мурманская области (июнь 2017 года).

2. Например, на основании замечаний МВД России несколько раз менялся текст соглашения в сто-

рону уменьшения числа составов правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных Кодексом Нижегородской области об административных правонарушениях, включаемых в предмет соглашения. И если из 17 действующих составов административных правонарушений в первоначальный проект соглашения были включены только 10 статей Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях, то в результате последующих замечаний МВД России остались три статьи. Данные нормы предусматривают ответственность за нарушение тишины и покоя граждан, нарушение требований по ограничению пребывания детей в общественных местах и нарушение порядка организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных и рекламных мероприятий. Данные корректировки влекли за собой и соответствующие изменения регионального законодательства.

3. Данные положения законопроекта были исключены в связи с принятием Федерального закона от 29 июля 2017 года № 265-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в части усиления ответственности за незаконную продажу алкогольной продукции», который установил на федеральном уровне ответственность за незаконную розничную продажу физическими лицами алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции, произведенную, в том числе, в домашних условиях (статья 14.171 КоАП РФ).

CURRENT PROBLEMS OF APPLICATION OF RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS' LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES BY POLICE EMPLOYEES

D.V. Stepanov

The article discusses some problems of applying regional legislation on administrative violations. As a solution to these problems, it is proposed to amend Article 28.3 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation defining the powers of the officials of the internal affairs bodies (police) to draw up protocols on relevant administrative violations provided for by the laws of the constituent entities of the Russian Federation without the need for an agreement.

Keywords: state control (supervision), legislation on administrative offenses of the subjects of the Russian Federation, police.