

**A. B. Шевцов**

**ПОЛНОМОЧИЯ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ ПО СОСТАВЛЕНИЮ ПРОТОКОЛОВ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ,  
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОТОРЫЕ УСТАНОВЛЕНА ЗАКОНАМИ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье исследуются процессуальные полномочия сотрудников органов внутренних дел (полиции) на первой стадии производства по делам об административных правонарушениях. По мнению автора, закон должен наделять сотрудников полиции правом на процессуальное документирование обстоятельств нарушения административно-правовых запретов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. На этапе разработки и принятия новых кодифицированных федеральных актов очень важно выработать оптимальный с точки зрения закона и правоприменительной практики подход к наделению сотрудников полиции соответствующими процессуальными полномочиями. Подобное процессуальное документирование должно быть основано на четко сформулированном в законе праве сотрудников полиции составлять протоколы о таких административных правонарушениях. Обсуждаемая учеными-административистами «ревизия действующих административно-правовых запретов», в том числе в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, должна осуществляться в двух направлениях. Во-первых, действующие административно-правовые запреты требуют универсализации путем максимального обобщения в федеральной части законодательства об административной ответственности. Во-вторых, ряд типовых административно-правовых запретов должен остаться и в региональном сегменте указанного законодательства.

*Ключевые слова:* сотрудники полиции, протокол об административном правонарушении, законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, административно-правовой запрет, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

**A. V. Shevtsov**

**POWERS OF POLICE TO DRAW UP A PROTOCOL ON ADMINISTRATIVE VIOLATIONS,  
LIABILITY FOR WHICH IS ESTABLISHED BY LAWS OF CONSTITUENT ENTITIES  
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

The article studies procedural powers of law enforcement authorities, (police) at the first stage of procedures, related to administrative offences. According to the author, police officers should be authorized to book violations of administrative bans in the field of public order and public safety maintenance, established by laws and other legal acts of the constituent entities of the Russian Federation. At the stage of development and adoption of new codified federal acts it is very important to develop an optimal, from the point of view of the law and law enforcement practice, approach to giving the police the relevant procedural powers. Such procedural documentation should be based on the right of police officers (clearly stated in the law) to draw up protocols on administrative offences. Revision of existing legal administrative restrictions including the sphere of protection of public order and public safety, discussed by administrative law scientists, should be carried out in two directions. On the one hand, the existing administrative and legal prohibitions require universalization by maximizing the generalization of the Federal law on administrative liability. On the other hand, a number of standard administrative and legal restrictions should remain in the regional segment of the specified legislation.

*Keywords:* police officers, administrative offence report, legislation of the constituent entities of the Russian Federation on administrative violations, administrative ban, maintenance of public order and public safety.

В настоящее время в правоприменительной практике сложилось неоднозначное понимание процессуальных полномочий полиции на первой стадии производства по делам об административных правонарушениях. В частности, права ее сотрудников составлять протоколы об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена законами субъектов Российской Федерации, оказались оспариваемыми в силу определенной противоречивости и неопределенности ряда положений, изложенных в ч. 2 ст. 1.3.1 и ч. 6 ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] (далее — КоАП РФ), а также в ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [2] (далее — закон «О полиции»).

Контрольно-надзорными органами ряда субъектов Российской Федерации (республики Саха (Якутия), Карелия, Самарская и Псковская области, г. Санкт-Петербург) инициирована судебная процедура признания неконституционными положений соответствующих региональных законов (кодексов) об административных правонарушениях.

Анализ объема и пределов нормотворческих полномочий субъекта Российской Федерации в сфере административной ответственности позволил судебным органам сделать вывод о том, что протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются исключительно должностными лицами, входящими в систему и структуру исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Эта проблема логически укладывается в тему весьма актуального тренда освобождения правоохранительной системы от несвойственных ей функций. Разумеется, полномочия составлять протоколы о нарушении любых существующих административно-правовых запретов существенно отвлекали бы полицию от решения основных служебных задач. В связи с этим такие полномочия должны распространяться на административно-правовые запреты, устанавливаемые в сферах общественных отношений, относящихся к реализации полицией своих основных направлений деятельности.

Перечень подобных направлений, среди которых обеспечение правопорядка в общественных местах, изложен в ст. 2 закона «О полиции».

Придерживаясь мнения о нецелесообразности такого рода процессуальных функций полиции, городской суд Санкт-Петербурга посчитал ошибочным довод представителей законодательной и исполнительной власти о соответствии исследуемых полномочий положениям ч. 2 ст. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 2 закона «О полиции». Последние настаивали на том, что в своей деятельности полиция руководствуется также региональными законами, изданными в пределах их компетенции по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а производство по делам об административных правонарушениях как раз и является одним из 12 основных направлений ее деятельности. Однако, по мнению суда, истинный смысл данного довода проявляется в том, что такие «законы субъектов должны быть изданы в пределах их компетенции» [3]. По этому же основанию не были признаны обоснованными и доводы о том, что правоохранительное содействие органам власти предполагает полномочия должностных лиц полиции по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных региональным законодательством. В связи с этим суд указал на то, что деятельность полиции может сопровождаться лишь пресечением правонарушений с последующим информированием органов (должностных лиц), которые наделены надлежащими административно-юрис-дикционными полномочиями и, соответственно, имеют право на составление протоколов об административных правонарушениях.

Аргументируя отсутствие у полицейских полномочий составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере охраны правопорядка, ответственность за которые установлена региональным законодательством, контрольно-надзорные органы ссылаются на отсутствие в действующем федеральном законодательстве строгого и четкого определения понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность».

Юридическое понятие общественного порядка формировалось на протяжении длительного времени. По мнению профессора Л. Л. Попова, это «система волевых общественных отношений,

складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм» [4]. Вместе с тем общественная безопасность — это система общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми, техническими, строительными и другими нормами, например при использовании объектов и предметов, которые представляют повышенную опасность, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями либо другими чрезвычайными обстоятельствами природного, социального или техногенного характера.

В подобном смысле иногда сложно не согласиться с прокурорами, иницирующими в судах процедуры признания подобных процессуальных региональных законодательных установлений несоответствующими федеральному закону. В качестве довода они приводят диспозицию спорных материальных административно-правовых норм, весьма косвенно относящихся к сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Но что же делать полиции в этой ситуации? Каким образом обеспечить надзор за теми самыми общественными отношениями, складывающимися и развивающимися главным образом в общественных местах?

В связи с этим, возможно, стоит прислушаться к мнению ряда видных ученых-административистов, высказанному ими 21 марта 2014 г. в своих выступлениях на ежегодной научно-практической конференции в Санкт-Петербурге.

Анализируя тенденции современной административной политики, профессор А. П. Шергин считает, что сегодня «изменились общественные отношения, защищаемые нормами об административной ответственности, возросли масштабы и опасность административной деликтности, сложнее стала правоприменительная практика» [5, с. 10]. В данном контексте вполне очевидной представляется предложенная им полная ревизия всех действующих административно-правовых запретов.

Подчеркнув значимость роли полиции в решении правоохранительных задач, профессор Ю. П. Соловей обозначил перспективный путь оптимизации полномочий ее сотрудников. По его мнению, деятельность полиции должна носить преимущественно административно-надзорный, а

не административно-юрисдикционный характер [6].

Такой подход, безусловно, потребует разработки и принятия принципиально нового административно-процессуального законодательства. Профессор Л. Л. Попов обратил внимание присутствующих на необходимость дальнейшего законодательного уточнения предметов ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

На сегодняшний день законодательные органы большинства субъектов Российской Федерации считают, что полиция вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, которые предусмотрены региональным законодательством. Не торопясь исключать соответствующие полномочия полиции, указанные региональные законодатели исходят из соображения целесообразности эффективного и оперативного пресечения противоправных деяний, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Ф. П. Васильев справедливо утверждает, что деятельность административно-юрисдикционных органов и их должностных лиц направлена на пресечение, выявление и предупреждение административных правонарушений, обеспечение установленного порядка на местах, а также на необходимое функционирование деятельности государственных и иных органов в области правоприменительной деятельности [7, с. 186].

По всей видимости, определенную ясность в эту ситуацию должна внести инициированная Конституционным судом Республики Карелия процедура проверки конституционности положений ч. 2 ст. 22.1, ч. 6 ст. 22.2 и ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ во взаимосвязи с ч. 2 ст. 3, п. 11 ч. 1 ст. 12 и п. 8 ч. 1 ст. 13 закона «О полиции» [8].

Действующее законодательство предписывает сотрудникам полиции при осуществлении своих полномочий оперативно принимать меры предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности. Эти меры могут быть реализованы в том числе путем пресечения и незамедлительного документирования конкретного противоправного деяния посредством составления протокола и его последующего направления в мировой суд либо коллегиальный юрисдикционный орган (ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ) для рассмотрения и принятия законного решения по делу об административном правонарушении.

На этапе разработки и принятия новых кодифицированных федеральных актов очень важно выработать оптимальный с точки зрения закона и правоприменительной практики подход к наделению сотрудников полиции процессуальными полномочиями на первой стадии производства по делам об административных правонарушениях. Речь идет о процессуальном документировании обстоятельств нарушения административно-правовых запретов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Подобное процессуальное документирование должно быть основано на четко сформулированном в законе праве сотрудников полиции составлять протоколы о подобных административных правонарушениях.

Обсуждаемая учеными-административистами «ревизия действующих административно-правовых запретов», в том числе в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, должна осуществляться в двух направлениях.

Во-первых, действующие административно-правовые запреты требуют универсализации путем максимального обобщения в федеральной части законодательства об административной ответственности. Примером тому может служить законодательная инициатива, предполагающая внесение изменений и дополнений в ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство» [9]. Ее смысл сводится к универсализации 9 региональных административно-правовых норм «Семейно-бытовое дебоширство».

Во-вторых, ряд типовых административно-правовых запретов должен остаться и в региональном сегменте указанного законодательства. Так, процессуальные полномочия сотрудников полиции составлять протоколы об административных правонарушениях должны учитывать лишь 4 ниже перечисленных административно-правовых запрета, устанавливаемых исключительно на региональном уровне в сфере обеспечения правопорядка в общественных местах:

1. Административно-правовой запрет противоправных действий в ночное время, препятствующих созданию органами местного самоуправления условий для массового отдыха

граждан.

2. Административно-правовой запрет противоправных действий в ночное время, поощряющих допущение нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) на улицах, стадионах, в парках, скверах, в транспортных средствах общего пользования.

3. Административно-правовой запрет противоправных действий, препятствующих созданию органами государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации условий для волеизъявления граждан в процессе проведения публичных мероприятий.

4. Административно-правовой запрет противоправных действий, препятствующих созданию органами государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации условий для исключения продажи спиртосодержащей продукции, произведенной в домашних условиях, в том числе физическими лицами.

Кроме этого, для устранения имеющихся противоречий в понимании рассматриваемых полномочий полиции, вносятся предложения, предусматривающие изменения редакции действующих нормативных правовых актов. В частности, необходимо откорректировать:

1) часть 2 ст. 1.3.1 КоАП РФ, дополнив ее абзацем вторым следующего содержания: «При решении вопросов, указанных в пункте 6 части 1 настоящей статьи, субъекты Российской Федерации могут разграничивать предметы ведения и полномочий с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел»;

2) часть 6 ст. 28.3 КоАП РФ, дополнив ее абзацем вторым следующего содержания: «Протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, административная ответственность за которые установлена законами субъектов Российской Федерации, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) при условии, что наделение их этими полномочиями законами субъектов Российской Федерации предусмотрено договором между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-

правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации»;

3) часть 2 ст. 3 закона «О полиции», изложив ее в следующей редакции: «2. Полиция в своей деятельности руководствуется законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции, а также договорами о разграничении соответствующих предметов ведения и полномочий».

На сегодняшний день вопрос о полномочиях сотрудников полиции составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, остается открытым. Внесение необходимых изменений в КоАП РФ либо учет вышеуказанных особенностей действующего законодательства при разработке новых кодифицированных актов позволит выработать оптимальный с позиций закона и правоприменительной практики подход к наделению сотрудников полиции процессуальными полномочиями на первой стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Закон должен наделять сотрудников полиции правом на процессуальное документирование обстоятельств нарушения административно-правовых запретов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

## Список библиографических ссылок

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 20.04.2014) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. О полиции: федер. закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
3. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 14 мая 2013 г. по делу № 3-68/13, по заявлению М. М. об оспаривании отдельных положений нормативного правового акта Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».
4. Попов Л. Л. Административное право: учебник. 2-е изд., пер. и доп. М., 2005.
5. Шергин А. П. Тенденции современной административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы всерос. науч-практ. конф. СПб., 2014. Ч. 2.
6. Из выступления д-ра юрид. наук, профессора Ю. П. Соловья на ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Санкт-Петербург, 21 марта 2014 г.).
7. Васильев Ф. П. Доказывание по делу об административном правонарушении: моногр. М., 2005.
8. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 14 января 2014 г. № 6-О и Определение Конституционного суда Республики Карелия от 24.02.2014 г.
9. О внесении изменения в статью 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: проект федер. закона (подготовлен ГУОООП МВД России).

© Шевцов А. В., 2014