

УДК: 342.95

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИЦИЕЙ ПОЛНОМОЧИЙ ПО
СОСТАВЛЕНИЮ ПРОТОКОЛОВ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ЗАКОНОМ РЕСПУБЛИКИ
КРЫМ ОТ 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ»**

Заброда Д. Г.

Крымский филиал Краснодарского университета МВД России

В статье рассматриваются вопросы совершенствования правового регулирования реализации полицией полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Республики Крым от 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым». Проанализированы закономерности развития административно-деликтного законодательства Республики Крым. Выявлены основные факторы, препятствовавшие реализации таких полномочий в 2015-2018 гг. Изучены научные подходы, характеризующие понимание категорий «общественного порядка и безопасности», как основы для отраслевого закрепления соответствующих групп правонарушений.

Позитивно оценена роль соглашения между МВД России и Советом министров Республики Крым о передаче МВД России части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных Законом Республики Крым от 25 июня 2015 года № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым», подписанного 04.07.2018 г. С целью предотвращения признания неправомерности применения полицией Крыма составления протоколов по ст. 2.1 ЗРК №117/2015 предложено: осуществить корректировку положений Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2018 № 1761-р путем уточнения перечня составов, по которым полиция наделяется правом составлять протоколы; внесение изменений в ЗРК №117/2015 путем переноса ст.2.1 из Главы 2 в Главу 7. Обоснована целесообразность принятия за основу второго варианта решения этого вопроса.

Ключевые слова: полномочия полиции, протокол об административных правонарушениях, административное законодательство, Республика Крым, общественный порядок, общественное спокойствие, тишина.

Обеспечение правопорядка на территории Республики Крым (далее – РК) характеризуется оптимизацией правового регулирования административно-деликтных отношений, совершенствованием форм и методов деятельности полиции по выявлению, пресечению и фиксации административных правонарушений.

Создание административно-деликтного законодательства Крыма началось с формирования правовых основ функционирования нового субъекта Российской Федерации в марте 2014 г. В течение 2014-2015 гг. усилиями депутатского корпуса Государственного Совета РК, представителей других государственных органов, органов местного самоуправления, научной общественности создан был разработан и принят Закон Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым» (25.06.2015 № 117-ЗРК/2015).

Им установлена административная ответственность по вопросам, не отнесенным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) к ведению Российской Федерации, в том числе за нарушение норм и

правил, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами РК, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований в РК, а также определяет органы и должностных лиц, которые уполномочены составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных этим Законом и КоАП РФ.

Анализ Закона Республики Крым от 17.06.2015 №117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым» (далее – ЗРК №117/2015) показывает, что в нем учтены опыт законодательного регулирования этой группы правоотношений, имеющийся в других субъектах Российской Федерации, крымские реалии (социально-экономические, природно-рекреационные), в том числе, и обусловленные переходным периодом, а также организация органов власти в регионе.

Для обеспечения эффективности применения норм этого законодательного акта, соответствия его положений изменяющимся общественным отношениям в Крыму, структуре органов власти, в 2015-2018 гг. он претерпевал изменения более 15 раз. Они касались, в первую очередь, дополнения новыми составами административных правонарушений, уточнения содержания их диспозиций, корректировки размеров административных наказаний, в сторону увеличения размеров штрафов, исключения некоторых составов, утративших актуальность, уточнения полномочий должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях и составлять протоколы об административных правонарушениях.

Оценивая состояние научной разработки указанной проблематики, следует отметить, что вопросы совершенствования административно-деликтного законодательства Крыма неоднократно становились предметом научного поиска ученых административистов России и Крыма. Среди них можно выделить публикации А. В. Басова, С. А. Буткевича, В. В. Денисенка, Ю. В. Дубка, Е. В. Евсиковой, В. В. Коноплева, А. В. Руденка, С. А. Трофимова и др. В научных статьях указанных ученых осуществлен не только анализ научных и практических подходов к формированию этой отрасли административного законодательства в регионе, но и изложены конкретные предложения по совершенствованию отдельных его составляющих (общих положений об административной ответственности в Республике Крым, структуре основного законодательного акта об административных правонарушениях), содержания конкретных норм ЗРК №117/2015, а также дальнейших путей совершенствования его применения.

Мною также уделено внимание юридическому анализу ряда норм ЗРК №117/2015, в ходе которого очерчены закономерности формирования соответствующих групп правоотношений и необходимости в их защите путем установления административной ответственности [3].

В тоже время, утверждение соглашения между МВД России и Советом министров Республики Крым о передаче МВД России от 25 июня 2015 года № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым», подписанное 4 июля 2018 года, актуализирует ряд вопросов, связанных с практической реализацией норм этого закона сотрудниками полиции.

В частности, пункт 2 части 2 статьи 9.1 в редакции Закона Республики Крым от 30 октября 2017 года № 424-ЗРК/2017 указывает, что «...должностные лица органов внутренних дел (полиции), в случае если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осу-

ществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и высшим исполнительным органом государственной власти Республики Крым о передаче осуществления части полномочий – об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.1, 7.2 настоящего Закона».

Однако, реализация ряда положений этого закона в 2015-2018 гг. усложнялась в связи с отсутствием такого соглашения между МВД России и Советом министров РК о передаче МВД России части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Например, возникали проблемы привлечения к административной ответственности граждан за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. ст. 2.1, 7.2 ЗРК №117/2015, которыми предусмотрена ответственность за нарушение тишины и покоя граждан (ст. 2.1) и приставание к гражданам в общественных местах (ст. 7.2).

Так, по данным муниципалитетов за период с 01 января 2017 года по 25 мая 2018 года составлено 164 протокола об административных правонарушениях за нарушение тишины и покоя граждан (160 - должностными лицами органов местного самоуправления; 4 – органов внутренних дел). По информации МВД России по РК за 2017 год поступило 1265 сообщений о нарушении тишины и покоя, из них в дневное время – 266 (из них 660 материалов было направлено по подведомственности для принятия решений, а 454 – не подтвердились).

Приведенные данные, с учётом корреляции, свидетельствуют о существенном расхождении между количеством сообщений, поступивших в полицию и числом лиц, привлечённых к административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан.

Исследователи также отмечают, что, несмотря на имеющиеся материалы проверок полиции по фактам приставания к гражданам в общественных местах, в Республике Крым ст. 7.2 ЗРК №117/2015 не применяется, а виновные избегают административной ответственности [1].

Кроме, длительной неурегулированности полномочий органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена ЗРК №117/2015, эффективность реагирования на такие противоправные деяния снижают и отсутствие у исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований полномочий по применению необходимых мер административного принуждения в отношении нарушителей тишины и покоя граждан, соответствующий режим работы муниципальных органов не позволяет реагировать на преимущественно ночные их проявления, 89 % из которых совершаются в период с 23.00 до 07.00 часов, отсутствие у лиц, заявляющих и фактах нарушениях их права и органов, реагирующих на нарушение тишины и покоя, технических средств, необходимых для фиксации действий нарушителя, что приводит к неполноте сбора необходимых доказательств и др.

Решению указанных проблем должно содействовать утверждение Правительством Российской Федерации соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Советом министров Республики Крым о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный

порядок и общественную безопасность, предусмотренных Законом Республики Крым от 25 июня 2015 года № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым», подписанное 4 июля 2018 г. [4].

К сожалению, формулировка «...об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность», использованная в указанном Распоряжении Правительства, может привести к определённой правовой коллизии, а в дальнейшем – и к постановке вопроса о правомочности действий сотрудников полиции.

Это связано с тем, что правонарушение, предусмотренное ст. 2.1 ЗРК №117/2015, размещено в Главе 2 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан», что при буквальном толковании, исключает возможность составления полицией протоколов об этом административном правонарушении.

По сути, полиция наделяется правом составлять протоколы лишь по одному правонарушению в области охраны общественного порядка – приставание к гражданам в общественных местах (Глава 7). Более того правонарушения, посягающие на «общественную безопасность», ЗРК №117/2015 отдельно не выделяются.

В связи с этим следует согласиться с мнением Е. В. Евсиковой, указавшей, что «...ст. 2.1 следует поместить в гл. 7 Закона РК № 117-ЗРК/2015». Обосновывая свою позицию, автор справедливо отмечает совпадение объектов правовой охраны в указанных составах правонарушений, а также ссылается на ряд аналогичных законов субъектов Российской Федерации [4].

Например, спокойствие граждан в законодательных актах субъектов Российской Федерации рассматривается преимущественно в контексте нарушения тишины, а законодательство некоторых государств – членов СНГ (Республики Беларусь, Республика Молдова, Республики Узбекистан, Республика Казахстан, Республика Украина) включает «спокойствие граждан (физических лиц)» в признаки состава мелкого хулиганства, посягающего на общественный порядок.

Кроме этого, на территории Республики Крым только подразделения полиции наделены полномочиями по принудительному пресечению противоправных действий, нарушающих тишину и спокойствие граждан, в том числе и в ночное время, а также оперативно реагирую на другие правонарушения, сопровождающиеся нарушением спокойствия граждан.

Устранения указанной коллизии, а также предотвращение признания неправомочности применения полицией Крыма составления протоколов по ст. 2.1 ЗРК №117/2015, может быть устранено: 1) изменением положений Распоряжения Правительства РФ от 27.08.2018 № 1761-р путем уточнения перечня составов, по которым полиция наделяется правом составлять протоколы; 2) внесением изменений в ЗРК №117/2015 путем переноса ст.2.1 из Главы 2 в Главу 7.

Более рациональным, на наш взгляд, является второй вариант решение этой проблемы. Аргументами в его пользу могут выступать: соответствие положениям Федерального Закона «О полиции», предусматривающего, 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» (ч. 2 ст.3) [5]; признание в научной литературе «спокойствия граждан», являющегося объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 2.1 ЗРК №117/2015, частью отношений об-

щественного порядка; включение правонарушений, связанных с нарушением тишины в законодательных актах иных субъектов Российской Федерации (гг. Москва, Санкт-Петербурга, Липецкой области, Республики Мордовия), в число правонарушений, посягающих на общественный порядок; сложившейся практикой реагирования полиции на правонарушения, сходные с нарушением тишины и спокойствия граждан – мелкого хулиганства, семейно-бытового дебоширства и др.

В связи с этим предлагается Государственному Совету Республики Крым, рассмотреть возможность внесения в ЗРК №117/2015 соответствующих изменений.

Кроме этого, считаем необходимым учитывать наличие рассматриваемого нами соглашения между МВД России и Советом министров РК о передаче МВД России части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях при формулировании перечня должностных обязанностей сотрудников полиции (в первую очередь, участковых уполномоченных полиции и сотрудников патрульно-постовой службы полиции), а также для подготовки сотрудников полиции, и лиц, обучающихся по соответствующим программам высшего профессионального образования в Республике Крым.

Список литературы

1. Информация о результатах проведения мониторинга статей 2.1, 6.1, 6.1-1, 7.2 Закона Республики Крым от 25 июня 2015 года № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым»: Комитет Государственного Совета Республики Крым по вопросам государственного строительства и местного самоуправления, Симферополь, 2018, 26 с.
2. Заброда Д. Г. Воспрепятствование законной деятельности органов государственной власти, иных государственных органов, их должностных лиц, а также лиц, замещающих государственные должности Республики Крым: характеристика состава административного правонарушения // Научные исследования: теория, методика и практика : материалы II Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 27 авг. 2017 г.) / редкол.: О.Н. Широков [и др.] – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. – С. 358-362; Заброда Д. Г. Классификация административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти и местного самоуправления и установленный порядок управления // Научные исследования: теория, методика и практика : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 21 мая 2017 г.). В 2 т. Т. 2 / редкол.: О.Н. Широков [и др.] – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. – С. 273-277; Заброда Д. Г. Нарушение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, установленного нормативными правовыми актами Республики Крым: характеристика состава административного правонарушения // Научные исследования: теория, методика и практика : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 19 нояб. 2017 г.). В 2 т. Т. 2 / редкол.: О.Н. Широков [и др.] – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. – С. 399-403; Заброда Д. Г. Незаконное изготовление или ношение государственных наград Республики Крым: характеристика состава административного правонарушения // Научные исследования: теория, методика и практика : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 19 нояб. 2017 г.). В 2 т. Т. 2 / редкол.: О.Н. Широков [и др.] – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. – С. 408-411.
3. Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2018 n 1761-р «Об утверждении соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Советом Министров Республики Крым о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях». - URL: <http://rulaws.ru/government/Rasporyazhenie-Pravitelstva-RF-ot-27.08.2018-N-1761-r/>.
4. Евсикова Е.В. Закон «Об административных правонарушениях в Республике Крым»: теоретические аспекты и проблемы правоприменения // Общество и право, 2016, № 4 (58), С.153-157.
5. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции» - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/be5174410343ab0203ede74c3d07156a0377aa49/.

Zabroda D.G. Problems related to the implementation by the police of their powers to draw up protocols on administrative offences provided for by the law of the Republic of Crimea no. 117-ZRK/2015 dd. 25.06.2015 "on administrative offences in the Republic of Crimea // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2019. – Т. 4 (72). № 3. – P. 130–135.

The article deals with the issues of improving the legal regulation of the implementation by the police of the powers to draw up protocols on administrative offences provided by the Law of the Republic of Crimea dated 25.06.2015 № 117-Zrk/2015 "On Administrative Offences in the Republic of Crimea". The regularities of development of administrative and tort legislation of the Republic of Crimea are analyzed. The main factors preventing the implementation of such powers in 2015-2018 were identified. Scientific approaches characterizing the understanding of the categories of "public order and security" as the bases for the sectoral consolidation of the relevant groups of offenses are studied.

The role of the agreement between the Ministry of Internal Affairs of Russia and the Council of Ministers of the Republic of Crimea on the transfer to the Ministry of Internal Affairs of Russia of a part of the authority to draw up protocols on administrative offences infringing on public order and public safety, provided by the Law of the Republic of Crimea dated June 25, 2015 No. 117-ZRK/2015 "On Administrative Offences in the Republic of Crimea", signed on 04.07.2018, was positively assessed. In order to prevent the Crimean police from recognizing the illegitimacy of the use of protocols under Art. 2.1 of the LRK No. 117/2015, it was proposed: to adjust the provisions of the Order of the Government of the Russian Federation of 27.08.2018 No. 1761-r by specifying the list of compositions for which the police are entitled to draw up protocols; to amend the LRK No. 117/2015 by transferring Art. 2.1 from Chapter 2 to Chapter 7. It is reasonable to adopt the second option to address this issue as a basis.

Keywords: police powers, protocol on administrative offences, administrative legislation, the Republic of Crimea, public order, public tranquillity, silence.

Spisok literatury

1. Informatsiya o rezul'tatax provedeniya monitoringa statej 2.1, 6.1, 6.1-1, 7.2 Zakona Respubliki Kry`m ot 25 iyunya 2015 goda № 117-ZRK/2015 «Ob administrativny`x pravonarusheniya v Respublike Kry`m»: Komitet Gosudarstvennogo Soveta Respubliki Kry`m po voprosam gosudarstvennogo stroitel'stva i mestnogo samoupravleniya, Simferopol', 2018, 26 s.
2. Zabroda D.G. Vosprepyatstvovanie zakonnoj deyatel'nosti organov gosudarstvennoj vlasti, in`x gosudarstvenny`x organov, ix dolzhnostny`x licz, a takzhe licz, zameshchayushhix gosudarstvenny`e dolzhnosti Respubliki Kry`m: xarakteristika sostava administrativnogo pravonarusheniya // Nauchny`e issledovaniya: teoriya, metodika i praktika : materialy` II Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Cheboksary`, 27 avg. 2017 g.) / redkol.: O.N. Shirokov [i dr.] – Cheboksary`: CzNS «Interaktiv plyus», 2017. – S. 358-362; Zabroda D.G. Klassifikatsiya administrativny`x pravonarushenij, posyagayushhix na instituty` gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravleniya i ustanovlennyy`j poryadok upravleniya // Nauchny`e issledovaniya: teoriya, metodika i praktika : materialy` Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Cheboksary`, 21 maya 2017 g.). V 2 t. T. 2 / redkol.: O.N. Shirokov [i dr.] – Cheboksary`: CzNS «Interaktiv plyus», 2017. – S. 273-277; Zabroda D.G. Narushenie poryadka predostavleniya gosudarstvenny`x i municipal'ny`x uslug, ustanovlennogo normativny`mi pravovy`mi aktami Respubliki Kry`m: xarakteristika sostava administrativnogo pravonarusheniya // Nauchny`e issledovaniya: teoriya, metodika i praktika : materialy` III Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Cheboksary`, 19 noyab. 2017 g.). V 2 t. T. 2 / redkol.: O.N. Shirokov [i dr.] – Cheboksary`: CzNS «Interaktiv plyus», 2017. – S. 399-403; Zabroda D.G. Nezakonnoe izgotovlenie ili noshenie gosudarstvenny`x nagrad Respubliki Kry`m: xarakteristika sostava administrativnogo pravonarusheniya // Nauchny`e issledovaniya: teoriya, metodika i praktika : materialy` III Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Cheboksary`, 19 noyab. 2017 g.). V 2 t. T. 2 / redkol.: O.N. Shirokov [i dr.] – Cheboksary`: CzNS «Interaktiv plyus», 2017. – S. 408-411.
3. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 27.08.2018 n 1761-r «Ob utverzhdenii soglasheniya mezhdu Ministerstvom vnutrennix del Rossijskoj Federacii i Sovetom Ministrov Respubliki Kry`m o peredache Ministerstvu vnutrennix del Rossijskoj Federacii chasti polnomochij po sostavleniyu protokolov ob administrativny`x pravonarusheniya». - URL: <http://rulaws.ru/government/Rasporyazhenie-Pravitelstva-RF-ot-27.08.2018-N-1761-r/>.
4. Evsikova E. V. Zakon «Ob administrativny`x pravonarusheniya v Respublike Kry`m»: teoreticheskie aspekty` i problemy` pravoprimeneniya // Obshhestvo i pravo, 2016, № 4 (58), S.153-157.
5. Federalnyj zakon ot 07.02.2011 N 3-FZ «O policii» - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/be5174410343ab0203ede74c3d07156a0377aa49/.