



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

О проекте федерального закона № 461095-6
«О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской
Федерации об административных правонарушениях»

Государственная Дума Федерального Собрания Российской

Федерации постановляет:

1. Принять в первом чтении проект федерального закона № 461095-6
«О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об
административных правонарушениях», внесенный депутатами
Государственной Думы В.Н.Плигиным, Д.Ф.Вяткиным, В.А.Понежевским,
З.А.Муцоевым, А.Н.Хайруллиным, М.М.Галимардановым, А.В.Кретовым,
Т.К.Агузаровым, Б.К.Балашовым, З.А.Аскендеровым, И.А.Яровой,
Г.А.Балыхиним, В.И.Лысаковым, членами Совета Федерации
В.Ф.Едаловым, А.А.Чекалиным.

Законодательное Собрание
Приморского края
Управление делопроизводства и
ведения электронного документооборота
Входящий № 16/1845
Дата: 03.06.2014 Время: 13:37

2. Направить указанный законопроект Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты и комиссии Государственной Думы, во фракции в Государственной Думе, в Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации.

Установить, что поправки к указанному законопроекту направляются в Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству в тридцатидневный срок со дня принятия настоящего Постановления.

3. Комитету Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству доработать указанный законопроект с учетом поступивших поправок и внести его на рассмотрение Государственной Думы во втором чтении.

4. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

Москва

23 мая 2014 года

№ 4431-6 ГД



С.Е.Нарышкин

Проект
№ 461095-6
Вносится депутатами
Государственной Думы

В.Н.Плигиным,
Д.Ф.Вяткиным,
В.А.Поневежским,
З.А.Муцоевым, А.Н.Хайруллиным,
М.М.Галимарджановым, А.В.Креповым, Г.К.Агузаро-
вым, Б.К.Балашовым, З.А.Аскендеровым, И.А.Яровой
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН Г.А.Балыхиним, В.И.Апсахо-
вым, членами Совета Федерации В.Ф.Здзюловым
А.А.Чекалиним

**О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации
об административных правонарушениях**

Статья 1

Внести в часть 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1; 2005, № 27, ст. 2719) изменение, дополнив ее абзацем вторым следующего содержания:

«Протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) при условии, что передача этих полномочий предусматривается соглашениями 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 о передаче осуществления части полномочий.».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

Министр (В. Рубин)
Министр (А. Ф. Власкин)

Министр (В. А. Пискарев)

Пояснительная записка
к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 28.3
Кодекса Российской Федерации об административных
правонарушениях»

Настоящий проект федерального закона направлен на устранение неоднозначного толкования норм федерального законодательства при определении компетенции органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Такая необходимость вызвана тем, что согласно части 1 статьи 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» одним из полномочий полиции является охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, а предупреждение и пресечение административных правонарушений (пункт 2 части 1 статьи 2) и производство по делам об административных правонарушениях (пункт 5 части 1 статьи 2) являются основными направлениями ее деятельности.

В этой связи сотрудникам полиции предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях (пункт 8 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции»), состоящим из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 1.1 КоАП).

Частью 2 статьи 3 Федерального закона «О полиции» определено, что полиция в своей деятельности наряду с федеральным законодательством руководствуется законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции.

Исходя из содержания части 1 статьи 2.1 КоАП административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Вместе с тем, согласно определениям Верховного Суда Российской Федерации соответствующие нормы, включенные в законодательные акты об административных правонарушениях г. Москвы (от 29 августа 2012 г. № 5-АПГ12-21), Самарской области (от 27 февраля 2013 г. № 46-АПГ13-2), г. Санкт-Петербурга (от 14 августа 2013 г. № 78-АПГ13-15) и Псковской области (от 13 ноября 2013 г. № 91-АПГ13-2), являются превышением полномочий субъектов Российской Федерации. Верховный Суд Российской Федерации полагает, что исходя из содержания предписаний

части 2 статьи 22.1, части 6 статьи 22.2, статьи 28.3 КоАП законодатель субъекта Российской Федерации не может наделять должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренными законами субъектов Российской Федерации.

Вопросы наделения сотрудников органов внутренних дел (полиции) административно-юрисдикционными полномочиями по законам субъектов Российской Федерации возникают в различных регионах Российской Федерации (г. Москва, Московская, Волгоградская, Архангельская области, Еврейская автономная область, Республика Саха (Якутия) и др.).

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации (г. Москва, Волгоградская и Архангельская области) в порядке законодательной инициативы вносились в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов № 195212-6, № 381792-6, 393155-6 о дополнении КоАП положением, предоставляющим должностным лицам органов внутренних дел (полиции), уполномоченным законами соответствующих субъектов Российской Федерации, право составления протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Указанные законопроекты были сняты с рассмотрения Советом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по тем основаниям, что данный подход противоречит закрепленному в статьях 1.3 и 1.3.1 КоАП принципу разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, который означает, что субъект Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Федеральный законодатель, предоставляя сотрудникам полиции вышеуказанное право, не разграничивает его в зависимости от уровня закона, предусматривающего ответственность за совершение административного правонарушения.

Следовательно, возможность составления сотрудниками органов внутренних дел (полиции) протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации в сфере общественного порядка и общественной безопасности, согласуется с положениями законодательства Российской Федерации в той мере, в какой она позволяет полиции реализовывать предоставленные полномочия и соответствует основным направлениям деятельности.

Поскольку Конституция Российской Федерации предусматривает совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов по целому ряду направлений охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности деятельность полиции не может строиться вне положений

законов, которые принимают субъекты Российской Федерации по этим вопросам.

Практически все субъекты Российской Федерации в региональном законодательстве наделяют должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях. Только Закон Республики Адыгея от 19 апреля 2004 г. № 215 «Об административных правонарушениях» не содержит таких предписаний.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочиями по охране общественного порядка обладает только высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 4 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации определяет структуру исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, обеспечивающую реализацию возложенных на субъект Российской Федерации функций.

Анализ соответствующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих структуру региональных органов исполнительной власти, свидетельствует об отсутствии в них каких-либо правоохранительных структур.

Отсутствуют подобные формирования и на муниципальном уровне.

Согласно пункта 8 части 1 статьи 15 и пункта 9 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относится организация охраны общественного порядка на территории муниципального района и городского округа муниципальной милицией. Однако часть 3 статьи 83 данного Федерального закона закрепляет, что эти нормы вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. Следует отметить, что такой закон до сих пор не принят.

Таким образом, в настоящее время как на региональном, так и на муниципальном уровнях отсутствуют органы, осуществляющие охрану общественного порядка, и в этой связи обладающие полномочиями по применению мер, обеспечивающих производство по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, а также по составлению административно-процессуальных документов в указанной сфере. Поэтому исключение органов внутренних дел (полиции) из регионального правового поля будет способствовать неопределенности административно-

юрисдикционной деятельности в области охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

Положениями статьи 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривается, что исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств.

В целях реализации указанной нормы и разрешения неоднозначности в решении вопроса наделения должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами соответствующих субъектов Российской Федерации, законопроектом предлагается дополнить часть 6 статьи 28.3 КоАП предписанием, согласно которому должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации при условии передачи этих полномочий путем заключения соглашений 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 о передаче осуществления части полномочий.

В настоящее время механизм заключения указанных соглашений определен постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» (вместе с «Правилами заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий»).

*Александр Ю. Ф. Вязицкий / Сергей В. Рубин /
Владимир В. А. Гусев*

**Финансово-экономическое обоснование
проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 28.3
Кодекса Российской Федерации об административных
правонарушениях»**

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, а также каких-либо иных изменений финансовых обязательств государства.

В. В. Новиковский
Д. П. Владимиров

Перечень
актов федерального законодательства, подлежащих признанию
утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или
принятию в связи с принятием проекта федерального закона
«О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации
об административных правонарушениях»

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» не повлечет за собой признания утратившими силу, приостановления, дополнения или принятия актов федерального законодательства.

Виталий Ю. Ф. Вайтис / 07.10.2014
Секретарь