группу субъектов, которые в силу статуса и характера деятельности могли влиять на распространение информации в сети Интернет и ее содержание.

В результате мы имеем большой круг субъектов, на которых возложены обязанности в части доступа и распространения определенного рода информации в сети Интернет и которых, как свидетельствует правоприменительная практика, далеко не всегда можно отличить друг от друга.

Вопрос об ответственности указанных лиц представляется особенно актуальным и заслуживающим внимания, когда речь идет о взаимодействии в сети Интернет, которое приводит к нарушению законодательства. К таким нарушени-

ям может относиться, в частности, размещение материала в сети Интернет с нарушением прав третьих лиц, передача и распространение такого материала, доведение до всеобщего сведения запрещенной в Российской Федерации информации, взломы аккаунтов пользователей, мошенничество с использованием компьютерной информации. В результате в отношении лиц, осуществляющих техническую сторону отношений, возникающих в сети Интернет, устанавливается специальный правовой статус, который на настоящий момент в Российской Федерации определяется наличием обязанностей, ответственностью за нарушения, совершенные нередко иными лицами, и условиями освобождения от ответственности.

Библиографический список

Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М., 2012.

Проблемные вопросы определения компетенции субъектов Российской Федерации в проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

СУХАРЕВСКИЙ Иван Александрович, начальник отдела правовой и антикоррупционной экспертизы правового управления аппарата Законодательного Собрания Ростовской области, кандидат юридических наук

344050, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, 112

E-mail: zsrnd@zsro.ru

Анализируются вопросы определения компетенции субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях в проекте федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Формулируется вывод, что требует переосмысления норма Конституции Российской Федерации, относящая административное и административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Административная ответственность является составным элементом административного принуждения, которое характеризуется прежде всего запретом, а региональные запреты, по мнению автора, неэффективны без привлечения полиции и обречены «наткаться» на положения ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом.

Указывается на необходимость модернизации и развития существующего в области законодательства об административных правонарушениях разграничения полномочий, которое

не является совершенным. С принятием в 2014 г. нормы о том, что протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если 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, фактически исключено применение на местах административной ответственности за совершение указанных злободневных правонарушений.

Автором статьи предлагается исключить полномочия субъектов Федерации по установлению административной ответственности или скорректировать указанную возможность по установлению административной ответственности за совершение тех административных правонарушений, которые имеют определенные особенности в регионах страны, до установления соответствующей административной ответственности в КоАП РФ.

Ключевые слова: концепция, проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, компетенция субъектов Российской Федерации, административные правонарушения, опережающее регулирование, соглашение между МВД России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, протокол об административных правонарушениях.

Problematic Issues of Regulation of Competence of Subjects of the Russian Federation in the Draft Code of Administrative Offences of the Russian Federation

I. A. SUKHAREVSKY, head of the Department of legal and anti-corruption examination of the Legal department of the Office of Legislative Assembly of the Rostov region, candidate of legal sciences
112, Sotsialisticheskaya st., Rostov-on-Don, Russia, 344050
E-mail: zsrnd@zsro.ru

The article analyses the most relevant, according to the author, issues of determining the competence of subjects of the Russian Federation in the field of legislation on administrative offences in the draft Federal law No. 957581-6 "Code of the Russian Federation on administrative offences".

It is concluded that the norm of the Constitution of the Russian Federation, which identifies administrative and administrative-procedural legislation to the joint jurisdiction of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation requires a reconsideration. Administrative responsibility is a component of administrative compulsion, which is characterized primarily by bans and regional bans, according to the author, are inefficient without the involvement of the police and are doomed "to come across" on the provisions of part 3 of article 55 of the Constitution of the Russian Federation, according to which the rights and freedoms of person and citizen may be restricted only by Federal law.

In the article it is indicated the need of upgrade and development of the demarcation of powers existing in the field of the legislation on administrative offenses which isn't perfect. It is specified that acceptance in 2014 of a rule that the protocols on the administrative offenses encroaching on public order and public safety under the laws of constituent entities of the Russian Federation shall be compiled by officials of Internal Affairs bodies (police) if transmission of these powers is provided by agreements between the Federal Executive Authority which is realizing functions on framing and implementation of state policy and normative legal regulation in the sphere of Internal Affairs and Executive Authorities of subjects of the Russian Federation on transmission of implementation of a part of authority, actually excluded use of administrative responsibility for committing these specified topical offences on places.

In the article it is offered either to exclude powers of territorial subjects of the Federation on establishment of administrative responsibility or to correct the specified opportunity for establishment of administrative responsibility for commission of those administrative offenses which have certain features in regions of the country, before establishing the corresponding administrative responsibility of the Russian Federation Code of Administrative Offences.

Keywords: the concept, the draft of the Code of the Russian Federation about administrative offenses, competence of subjects of the Russian Federation, administrative offenses, the advancing regulation, the agreement between the Ministry of Internal Affairs of Russia and executive authorities of subjects of the Russian Federation, the protocol on administrative offenses.

DOI: 10.12737/article_59c4d75f1949b9.25449661

Поддерживая концепцию проекта Кодекса РФ об административных правонарушениях¹, представляется необходимым внести некоторые коррективы в вопросы определения компетенции субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях, в том числе пересмотреть те его положения, которые сохраняют существующие в действующей редакции Кодекса подходы к правовому регулированию соответствующей компетенции.

В соответствии с ч. 1 ст. 1.1 проекта Кодекса законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса РФ об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

При этом согласно ч. 4 данной статьи законодательное регулирование вопросов, отнесенных КоАП РФ к полномочиям субъектов РФ, должно осуществляться единым законом субъекта РФ об административных правонарушениях.

Однако, помимо ст. 1.4 и 1.5 законопроекта, определяющих полномочия субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях, проект Кодекса относит к полномочиям субъектов РФ также вопросы установления порядка перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, за исключением отдельных транспортных средств, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств их владельцам, представителям владельцев или лицам,

имеющим при себе документы, необходимые для управления данными транспортными средствами (ч. 12 ст. 41.18), и создания административных комиссий, иных коллегиальных органов (п. 1 ч. 2 ст. 43.1).

Как представляется, объединение регулирования таких разноплановых вопросов в один законодательный акт является нецелесообразным.

Статьи 1.3 и 1.4 проекта Кодекса сохраняют принцип разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях: к полномочиям Российской Федерации относится установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а к полномочиям субъектов РФ — установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, муниципальных нормативных правовых актов.

Ярким примером несовершенства подобной юридической конструкции представляется формулировка ст. 10.6 проекта Кодекса. Статья предусматривает административную ответственность за допуск несовершеннолетнего на театральное зрелищное, культурно-просветительное или зрелищно-развлекательное мероприятие с публичным исполнением произведения литературы, искусства или народного творчества, содержащего нецензурную брань. При этом в отношении юридических лиц возможно применение такого административного наказания, как административное приостановление деятельности.

¹ Проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Таблица

Нормы регионального законодательства об административных правонарушениях	Позиция судебных органов
<p>Статья 17. Курение в неустановленных местах</p> <p>1. Курение табака на рабочих местах, в городском и пригородном транспорте, в подъездах, лифтах и на лестничных площадках жилых домов, в помещениях, занимаемых спортивными, образовательными организациями, организациями культуры и здравоохранения, органами государственной власти и местного самоуправления, за исключением специально установленных мест для курения... (Закон Красноярского края от 30 сентября 2002 г. № 4-548 «Об административных правонарушениях»)</p>	<p>Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 53-Г03-17 данная норма признана не противоречащей федеральному законодательству</p>
<p>Статья 2.5. Курение табака в неотведенных местах</p> <p>Курение табака на рабочих местах, в городском, пригородном транспорте, в закрытых спортивных сооружениях, организациях здравоохранения, образовательных организациях и организациях культуры, помещениях, занимаемых органами государственной власти, за исключением курения табака в специально отведенных для этого местах... (Закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-03 «Об административных правонарушениях»)</p>	<p>Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 19 января 2005 г. № 1-Г04-27 данная норма признана противоречащей федеральному законодательству</p>

В настоящее время во всех субъектах РФ установлена административная ответственность за допуск несовершеннолетнего на объекты (на территории, в помещения) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для реализации товаров только сексуального характера, в пивные рестораны, винные бары, пивные бары, рюмочные, в другие места, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции.

Как представляется, общественная опасность указанных правонарушений одинакова, но в соответствии со ст. 3.2 законопроекта правонарушение, предусмотренное ст. 10.6 проекта, относится к категории грубых административных правонарушений, а правонарушения, предусмотренные законами субъектов РФ, — к категории менее значительных.

Данное обстоятельство противоречит принципу справедливости и соразмерности, установленному ст. 2.6 законопроекта.

Кроме того, в части решения вопросов о соответствии регионального законодательства об административной ответственности Кодексу возникают проблемы, связанные с возможностью «опережающего» регулирования субъектов РФ.

Согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

В определенный период судебная практика по проблеме «опережающего» регулирования субъектов РФ в области законодательства об административной ответственности была противоречивой (см. табл.).

Как видно из приведенной таблицы, проверка соответствия федеральному законодательству двух практически идентичных норм регионального законодательства, принятых в порядке «опережающего» регулирования, привела к диаметрально противоположным результатам. И, как представляется, данная проблема вытекает из другой — небеспорности самого полномочия субъектов РФ по установлению административной ответственности.

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Но административная ответственность является составным элементом административного принуждения, которое характеризуется прежде всего запретом. Следовательно, законодательство об административных правонарушениях имеет специфический предмет регулирования, и он отличается от предмета регулирования административного (управленческого) права, о котором, как представляется, и идет речь в ст. 72 Конституции РФ.

При этом региональное законодательство об административных правонарушениях, очевидно, обречено «наткаться» на положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом.

Таким образом, предлагаем скорректировать возможность для субъектов РФ устанавливать административную ответственность за совершение административных правонарушений, которые имеют определенные особенности в регионах страны, до установления соответствующей административной ответственности КоАП РФ.

После принятия соответствующего федерального закона указанный закон субъекта РФ подлежал бы приведению в соответствие с дан-

ным федеральным законом в течение трех месяцев согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Но установление административной ответственности на региональном уровне требует эффективности ее применения.

Обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Согласно проекту Кодекса охрана общественного порядка и общественной безопасности является одной из задач законодательства об административных правонарушениях.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях (ст. 1.1).

Таким образом, федеральный и региональные законодатели, реализуя принадлежащие им правотворческие полномочия, должны заботиться о предоставлении максимально широких возможностей для обеспечения общественного порядка и безопасности в интересах всех граждан Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 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 (п. 2 ч. 1 ст. 2) и производство по делам об административных правонарушениях (п. 5 ч. 1 ст. 2) являются основными направлениями ее деятельности.

Сотрудникам полиции предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административ-

ных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях (п. 8 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

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

Таким образом, федеральный законодатель, предоставляя сотрудникам полиции полномочия государственно-властного характера по охране общественного порядка и общественной безопасности, не разграничивает их 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 РФ 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.

На региональном уровне в соответствии с подп. «а» п. 2 ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ возложена обязанность по осуществлению в пределах своих полномочий мер по охране общественного порядка.

Согласно п. 4 ст. 17 данного Федерального закона высшее должностное лицо субъекта РФ определяет структуру исполнительных органов госу-

дарственной власти субъекта РФ, обеспечивающую реализацию возложенных на субъект РФ функций.

Анализ соответствующих нормативных правовых актов субъектов РФ, устанавливающих структуру региональных органов исполнительной власти, свидетельствует об отсутствии в них каких-либо структур по охране общественного порядка. Отсутствуют подобные формирования и на муниципальном уровне.

В соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 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 ч. 3 ст. 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 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.

В то же время в соответствии с ч. 3 ст. 42.4 проекта Кодекса протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов РФ, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями меж-

ду 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 РФ о передаче осуществления части полномочий.

Следовательно, и права граждан Российской Федерации на обеспечение общественного порядка и безопасности в части применения законов субъектов РФ ставятся в зависимость от условий соглашений, заключаемых 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 РФ.

В настоящее время в большинстве субъектов указанные соглашения не заключены. Например, в Ростовской области в 2015 г. по сравнению с 2014 г. более чем в три раза снизилось количество протоколов, составленных за нарушение тишины и покоя граждан, ответственность за которое предусмотрено ст. 2.3 Областного закона Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 273-ЗС «Об административных правонарушениях», а за возмездное отчуждение алкогольной и спиртосодержащей продукции домашней выработки, ответственность за которое предусмотрено ст. 8.3 данного Областного закона, — в 14 раз.

И эта ситуация, конечно, не обусловлена резким сокращением количества указанных правонарушений в регионе. Поскольку, как уже указывалось, в регионах и на местном уровне отсутствуют структуры по охране общественного порядка, должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления не наделены необходимым объемом властных полномочий для полноценного обеспечения производства по делам об административных правонарушении-

ях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Они не наделены правом проверки документов, не говоря уже о возможности силового воздействия. А в указанных случаях, когда речь идет о нарушении общественного порядка, это необходимо. В сложившейся ситуации следует констатировать, что ряд административных правонарушений не пресекается и не наказывается. В связи с этим в обществе растет социальная напряженность, увеличивается число жалоб граждан на бездействие со стороны правоохранителей, не реагирующих на факты административных правонарушений, формируется атмосфера безнаказанности и унижается принцип неотвратимости ответственности правонарушителя.

Таким образом, по смыслу сложившейся практики решение вопросов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, предусмотренных законами субъектов РФ об административных правонарушениях, перестало являться приоритетным в проведении государственной политики.

Между тем федеральный законодатель должен создать условия, необходимые для обеспечения неотвратимости административной ответственности, а положения ч. 3 ст. 42.4 проекта Кодекса ставят исполнение полицией полномочий государственно-властного характера по охране общественного порядка и общественной безопасности в части применения мер административного воздействия за правонарушения, предусмотренные законами субъектов РФ, в зависимость от заключения соглашений и их диспозитивных условий.

Такое регулирование несовместимо с общеправовым принципом неотвратимости ответственности за нарушение закона и не соответствуют ст. 15 (ч. 2), 19 (ч. 1 и 2), 45 (ч. 1) Конституции РФ.

Также необходимо отметить, что в соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 1.3 проекта Кодекса установление переч-

ня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, осуществляется подзаконными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Согласно ч. 2 ст. 42.4 проекта Кодекса высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ определяются только перечни должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных органов.

Таким образом, положения ч. 3 ст. 42.4 проекта Кодекса не отвечают критериям определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, поскольку не понятно, какой орган будет устанавливать перечень должностных лиц органов внутренних дел (полиции), уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов РФ, и обеспечивать их официальное опубликование.

Согласно правовой позиции, неоднократно выраженной Конституционным Судом РФ, из принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, закрепленных в ст. 1 (ч. 1), 4 (ч. 2), 15 (ч. 1 и 2) и 19 (ч. 1 и 2) Конституции РФ, вытекает общеправовой критерий определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, без чего немыслимо ее единообразное понимание и, соответственно, применение; неоднозначность, нечеткость и противоречивость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому нарушения требования определенности правовой нормы, порождающего возможность ее произвольного толкования правопримените-

лем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции РФ (постановления КС РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П, от 2 июня 2015 г. № 12-П и др.).

Согласно ст. 26⁸ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» заключение соглашения между исполнительными органами государственной власти субъекта РФ и федеральными органами исполнительной власти возможно только при условии, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ.

Между тем в обзоре о состоянии работы по рассмотрению проектов соглашений между МВД России и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, направленного высшим должностным лицам субъектов РФ письмом Правительственной комиссии по профилактике правонарушений от 16 июля 2015 г. № 12/3503, указывается, что в результате проведенной МВД России работы не допущено наделение должностных лиц органов внутренних дел (полиции) несвойственными функциями по 117 составам административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов РФ, не посягающих на общественный порядок и общественную безопасность (например, такой вывод сделан о нормах законов Кировской области об ответственности за сбыт крепких спиртных напитков домашней выработки, Ставропольского края об ответственности за безнадзорное содержание домашних животных, а также за нарушение правил выпаса и прогона скота).

Однако ранее МВД России в течение 2012—2013 гг. проводилась работа по исключению из законодательства субъектов РФ полномочий органов внутренних дел, не соответ-

ствующих основным направлениям деятельности и обязанностям, определенным Федеральным законом «О полиции». При этом в письме от 2 сентября 2013 г. № 1/8135 сообщалось, что по состоянию на 1 июля 2013 г. предлагаемые МВД России изменения в полном объеме внесены в законы 38 субъектов РФ, в том числе Кировской области и Ставропольского края, в 18 субъектах РФ, в том числе в Ростовской области, предложения МВД России учтены частично.

Но в настоящее время ни с одним субъектом РФ и МВД России соглашение не заключено, поскольку некоторые нормы региональных законов, по мнению МВД России, противоречат федеральному законодательству, хотя полномочиями по оценке норм регионального законодательства на соответствие федеральным законам согласно Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248, МВД России не наделено.

Кроме того, следует констатировать, что ни в советский, ни в современный период отечественная правовая наука не выработала единого подхода к сущности и содержанию понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность». Отсутствуют единые нормативные определения и в действующем законодательстве, более того, единые подходы к их содержанию как объектам правовой защиты, что и позволяет правоприменительным органам давать, а также обязывать использовать собственные трактовки составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Так, в письме Правительственной комиссии по профилактике правонарушений от 9 декабря 2014 г. № 12/6867 о направлении высшим должностным лицам субъектов РФ типового Соглашения между МВД России и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче ча-

сти полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях указывается, что в разд. 1 проекта типового соглашения должны быть определены конкретные составы административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов РФ, по которым составление протоколов передается полиции. Таковыми могут являться:

совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан, в том числе в ночное время;

навязчивое обращение к гражданам с целью попрошайничества, гадания;

игра в азартные игры в общественных местах;

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 (за исключением комнатных декоративных пород собак) в общественных местах.

Таким образом, оценка МВД России законодательства субъектов РФ в части отнесения родовых объектов административно-правовой защиты соответствующих норм к категориям общественного порядка и общественной безопасности носит часто произвольный характер, т. е. все те составы административных правонарушений региональных законов, которые не включены в указанный рекомендованный перечень, объявляются находящимися вне компетенции полиции.

Между тем в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 14 проекта Кодекса установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления может осуществляться исключительно законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Определение же в Соглашении между МВД России и органом исполнительной власти субъекта РФ о передаче части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях конкретных составов административных правонарушений, предусмотренных законом этого субъекта РФ, будет являться вмешательством в компетенцию законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Так, в случае необходимости внесения изменений в закон субъекта РФ об административных правонарушениях в части компетенции полиции по составлению протоколов об административных правонарушениях возникнет конкуренция между данным пунктом соглашения и соответствующим законом субъекта РФ. Кроме того, неясно, каким образом соответствующие законы субъектов РФ должны вступать в силу: по истечении 10 дней после дня его официального опубликования, как того требует п. 5 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», или после изменения соответствующего соглашения.

Помимо изложенного необходимо отметить, что Типовое соглашение между МВД России и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, направленное высшим должностным лицам субъектов РФ письмом Пра-

вительственной комиссии по профилактике правонарушений от 9 декабря 2014 г. № 12/6867, не предусматривает механизма внесения изменения в соглашение в части приведения его в соответствие с законом субъекта РФ об административных правонарушениях в части изменения компетенции полиции, не содержит рекомендаций по увеличению или уменьшению объемов материальных и финансовых средств, необходимых территориальным органам МВД России для реализации полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных региональными законами. При этом согласно подп. 5.5 Типового соглашения в случае невыполнения органом исполнительной власти субъекта РФ обязательств по выделению материальных и (или) финансовых средств, необходимых для реализации полномочий, возникающих на основании Соглашения, МВД России вправе приостановить исполнение переданных полномочий в одностороннем порядке до устранения причины, по которой они были приостановлены. Эти обстоятельства фактически лишают законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ каким-либо образом регулировать установленную региональным законом компетенцию полиции.

Таким образом, по смыслу ч. 3 ст. 42.4 проекта Кодекса предлагаемое закрепление в соглашениях между МВД России и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях конкретных составов административных правонарушений, предусмотренных законом этого субъекта РФ, является вмешательством в региональное законотворчество, что противоречит принципу разделения властей, закрепленному в ст. 10 Конституции РФ.