

## **О законодательстве Мурманской области об административных правонарушениях и практике его применения**

Закон Мурманской области «Об административных правонарушениях» вступил в силу в августе 2003 года. В то время Закон содержал 17 статей, устанавливающих административную ответственность за ряд правонарушений.

В соответствии с Законом:

правом составления протоколов обладали должностные лица милиции, органов исполнительной власти Мурманской области, органов местного самоуправления, учреждений и предприятий. При этом должностные лица органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и предприятий имели право составлять протоколы по пятнадцати из семнадцати статей Закона;

полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях были предоставлены мировым судьям, должностным лицам органов исполнительной власти Мурманской области, органов местного самоуправления, областных и муниципальных организаций, а также административным комиссиям – в июле 2003 года вступил в силу Закон Мурманской области «Об административных комиссиях».

Административные комиссии были созданы во всех городских округах и муниципальных районах области. За первые пять лет действия Закона Мурманской области «Об административных правонарушениях» административными комиссиями рассмотрено 23 510 дел, а за последние пять лет – почти в три раза больше - 61 474 дела. Самое большое количество дел было рассмотрено в 2013 году – 15 471 дело.

За одиннадцать с половиной лет Закон Мурманской области «Об административных правонарушениях» претерпел существенную корректировку: принято 67 региональных законодательных актов, предусматривающих внесение в него изменений, в том числе по составам правонарушений – в Законе уже содержится 30 соответствующих статей, - а также по перечню должностных лиц, наделенных правом составлять протоколы об административных правонарушениях. Стоит прокомментировать отдельные изменения.

**1.** С учетом практики Верховного Суда РФ и соответствующей позиции органов прокуратуры в ноябре 2009 года в Закон были внесены изменения, исключаящие из перечня лиц, имеющих право составлять протоколы, должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и предприятий.

В декабре 2012 года это право вновь было предоставлено должностным лицам органов местного самоуправления региональным законом, принятие которого стало возможным после очередной корректировки Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В целях содействия органам местного самоуправления в реализации их полномочий в 2013 году Министерством юстиции Мурманской области совместно с УМВД России по Мурманской области были разработаны методические рекомендации о порядке определения перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и порядке составления протоколов об административных правонарушениях, а также был проведен семинар-совещание.

Приглашение на семинар было направлено во все муниципальные образования, участие в семинаре приняли представители 23 муниципальных образований.

Перед присутствующими выступили представители Министерства юстиции Мурманской области, УМВД России по Мурманской области, прокуратуры Мурманской области, а также одной из административных комиссий города Мурманска – органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях.

На сегодняшний день общее количество должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять административные протоколы, составляет 319 человек.

2. Как уже упоминалось, правом составления протоколов обладали должностные лица милиции - возможность их наделения законом субъекта РФ таким правом была предусмотрена Законом РФ «О милиции». При этом большую часть протоколов составляли именно эти должностные лица в силу своих полномочий - права при определенных обстоятельствах задержания граждан, истребования у них документов, применения физической силы, специальных средств - в первую очередь это касалось таких правонарушений как семейно-бытовое дебоширство, нарушение тишины и спокойствия граждан, выгул собак (например, бойцовских пород) без ошейников и намордников.

Закон РФ «О милиции» был признан утратившим силу в связи с принятием в 2011 году Федерального закона «О полиции», согласно которому субъекты РФ были уже не вправе наделять сотрудников полиции полномочиями по составлению протоколов, что существенно затруднило реализацию региональных законов об административных правонарушениях, поскольку по большинству составов право по составлению протоколов осталось только за должностными лицами органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которые не обладают соответствующими властными полномочиями. Тем не менее, по отдельным статьям около полутора лет сотрудники полиции продолжали реализовывать право по составлению протоколов, закрепленные за ними региональным законом.

В целях исполнения требований федерального законодательства Министерством юстиции Мурманской области в мае 2013 года был подготовлен соответствующий законопроект – «О внесении изменений в Закон Мурманской области «Об административных правонарушениях». Помимо положений об исключении права сотрудников органов внутренних

дел по составлению протоколов, законопроект предусматривал изменение состава отдельных правонарушений, а также исключение многих составов из Закона – с учетом сложившейся практики Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ (было проанализировано несколько сотен судебных актов).

После внесения законопроекта Губернатором Мурманской области в Мурманскую областную Думу была создана межведомственная рабочая группа в целях обсуждения законопроекта и подготовки к нему предложений. В состав группы вошли представители областной Думы, органов исполнительной власти Мурманской области, органов местного самоуправления, прокуратуры Мурманской области и УМВД России по Мурманской области.

Закон с новым названием – «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Мурманской области» – был принят в июне 2014 года. Сотрудники полиции перестали составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Законом области.

В результате во втором полугодии 2014 года резко сократилось количество привлеченных к административной ответственности в соответствии с региональным законом. Резко стали сокращаться и поступления в бюджет от административных штрафов. Так, если во втором квартале 2014 года по делам, рассмотренным административными комиссиями, было взыскано в местные бюджеты штрафов на сумму 2 млн. 872 тыс. рублей, то в третьем квартале – 1 млн. 809 тыс., а в четвертом – лишь 1 млн. 225 тыс.

Проблема пресечения административных правонарушений, обусловленная отсутствием у сотрудников полиции права составления административных протоколов согласно региональным законам, возникла в большинстве субъектов РФ.

Так, в числе прочих этот вопрос обсуждался 3 марта прошлого года на «круглом столе», организованном Комитетом Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству. Участие в мероприятии приняли депутаты Государственной Думы, представители судейского и научного сообщества, общественных советов, Администрации Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти, 75 субъектов РФ.

На «круглом столе» выступал и представитель Министерства юстиции Мурманской области, его доклад был посвящен названной и другим проблемам реализации административного законодательства субъектов РФ и предложениям по необходимой для их устранения корректировке федеральных законов.

Ситуация несколько изменилась в прошлом году – был принят Федеральный закон «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий возможность заключения соглашения между МВД

России и органами исполнительной власти субъектов РФ в целях наделения сотрудников полиции правом составления протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов РФ.

Предложение о заключении такого соглашения в нашем регионе было инициировано Губернатором Мурманской области.

В целях создания условий для заключения соглашения в ноябре 2014 года внесены необходимые изменения в Закон Мурманской области «Об административных правонарушениях».

После разработки МВД России типовой формы соглашения, проект соглашения между МВД России и Правительством Мурманской области был подготовлен УМВД России по Мурманской области и проработан совместно с Министерством юстиции Мурманской области и Комитетом по обеспечению безопасности населения Мурманской области.

В настоящее время обсуждается финансовая сторона вопроса.

---