

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Султанов К.А., Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, г. Домодедово Московской области, Российская Федерация, *mpkr@mail.ru*

В статье рассмотрены актуальные проблемные вопросы и роль органов внутренних дел в реализации законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях в сфере защиты прав несовершеннолетних. Автор анализирует последние изменения федеральных нормативных правовых актов и актов регионального уровня, регулирующих процедуру привлечения к административной ответственности, а также деятельность региональных органов власти и органов местного самоуправления по установлению административной ответственности в сфере соблюдения прав несовершеннолетних. Исследуются региональные и федеральные нормы административного принуждения в части защиты прав несовершеннолетних граждан. Особо отмечается, что, помимо ст. 5.35 КоАП РФ, в региональных законах субъектов Российской Федерации имеются аналогичные нормы, что не позволяет достоверно определить сотруднику полиции, какая именно норма подлежит применению в случае совершения административного правонарушения. Автор вносит предложения по дальнейшему совершенствованию деятельности органов внутренних дел по реализации законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях в сфере защиты прав несовершеннолетних.

Ключевые слова: законодательство субъектов России, административная ответственность, уполномоченные органы, органы внутренних дел, полиция, КоАП РФ, несовершеннолетние.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-32-4-69-73

UDC 342.92

LEGISLATION OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES AS A WAY TO ENSURE THE RIGHTS OF MINORS

Sultanov K.A., All-Russian Institute of advanced training of employees of the Ministry of internal Affairs of Russia, Domodedovo, Moscow region, Russian Federation, *mpkr@mail.ru*

The article Deals with topical issues and the role of internal Affairs bodies in the implementation of the legislation of the subjects of the Russian Federation on administrative offenses in the field of protection of the rights of minors. The author analyzes the latest changes in Federal normative legal acts and acts of the regional level regulating the procedure of bringing to administrative responsibility, as well as the activities of regional authorities and local governments to establish administrative responsibility in the field of observance of the rights of minors. Regional and Federal norms of administrative coercion in terms of protection of the rights of minors are investigated. It's noted that in addition to article 5.35 of the administrative code of the Russian Federation in the regional laws of subjects of the Russian Federation has similar rules, which does not allow to reliably identify to a police officer, what applies in the case of an administrative offence. The author makes proposals for further improvement and activities of internal Affairs bodies in the implementation of the legislation of the subjects of the Russian Federation on administrative offences in the field of protection of the rights of minors.

Key words: legislation of subjects of Russia, administrative responsibility, authorized bodies, bodies of internal Affairs, police, administrative Code.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-32-4-69-73

Законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях в правовой системе России выполняет вполне ощутимую социальную функцию, призванную защищать гарантированные Конституцией права и свободы граждан в различных сферах общественной деятельности. Анализ законов об административных правонару-

шениях, принятых всеми 85-ю субъектами РФ, дает основание утверждать, что сформировалась административно-юрисдикционная модель регионального правотворчества.

Установление административной ответственности по вопросам, имеющим общедифференциальное значение, осуществляется единым федераль-

ным кодифицированным актом КоАП РФ, а законодательство субъектов РФ может устанавливать административную ответственность за противоправные деяния, требующие правовой охраны с учетом особой местной специфики [1].

Таким образом, назначение законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях состоит в решении задач, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина от административных правонарушений, а также с их предупреждением [2]. Региональное законодательство об административных правонарушениях является составной частью целостной правовой системы России, непротиворечивость которой обеспечивается принятием законов субъектов РФ в строгом соответствии с КоАП РФ [3].

В административно-деликтной сфере эти тождественные понятия представляют собой кодексы, комплексные либо тематические законы субъектов РФ об административных правонарушениях, содержащие юридические составы конкретных административных правонарушений, перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, а также перечень органов правомочных рассматривать дела об административных правонарушениях [4, 5]. Сюда же следует отнести законы субъектов РФ, регламентирующие статус юрисдикционных органов и наделяющие органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере административной юрисдикции [6].

Несмотря на постоянное совершенствование правового регулирования института административной ответственности, изучение действующего законодательства, а также практики его применения органами внутренних дел показывает, что некоторые его нормы содержат неточности и пробелы [7]. В частности, они связаны с отсутствием четких принципов распределения юрисдикционных полномочий должностных лиц по составлению протоколов и рассмотрению соответствующих дел об административных правонарушениях [8], например, в области защиты прав несовершеннолетних.

Органы внутренних дел уделяют достаточно внимания проблемам неблагополучных семей и детей. Ежедневно в каждом территориальном органе МВД России заступает на службу дежурный инспектор по делам несовершеннолетних, который оперативно реагирует на все сообщения о нарушении прав лиц, не достигших 18-летнего возраста. Однако зачастую инспектор ПДН не знает, какой закон ему применить для привлечения виновного лица к административной ответственности: федеральный или региональный. Все дело в том, что в настоящее время действует статья 5.35 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее –

КоАП РФ)*, отнесенная к бланкетному способу изложения нормы права. Иными словами в протоколе об административном правонарушении должна быть указана конкретная нарушенная норма права. Причем при составлении протокола об административном правонарушении по признакам ст. 5.35 КоАП РФ уполномоченное лицо полиции должно ссылаться только на федеральные нормативные правовые акты.

В то же время в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях также имеются статьи, позволяющие привлекать к административной ответственности опекунов и родителей, допустивших нарушения [9].

Например, до недавнего времени в Законе Калужской области «Об административных правонарушениях в Калужской области» действовала статья 2.2, согласно которой нахождение в ночное время детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) в общественных местах, в том числе на улицах, стадионах, в парках, скверах, транспортных средствах общего пользования, на объектах (на территориях, в помещениях) влечет наступление административной ответственности [10]. На протяжении 2015–2018 гг. Управлением МВД России по Калужской области (далее – УМВД, Управление) проводилась работа по приведению законодательства субъектов России в соответствие с федеральными нормативными актами. По мнению Управления, анализ статьи 2.2 «Нахождение детей в ночное время в общественных местах и в местах, нахождение в которых может причинить вред их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию» Закона Калужской области от 28.02.2011 г. № 122-ОЗ «Об административных правонарушениях в Калужской области» (далее – Закон 122-ОЗ) показал, что с учетом практики Верховного Суда Российской Федерации [11] данную статью необходимо было признать утратившей силу. Статья 2.2 Закона №122-ОЗ предусматривала административную ответственность граждан, должностных и юридических лиц за нахождение в ночное время детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) в общественных местах и в местах, нахождение в которых может причинить вред их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию без сопровождения родителей.

Это связано, в первую очередь, с тем, что субъект Российской Федерации своими законами и иными нормативными правовыми актами вправе устанавливать административную ответственность только по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральным законодательством. Поскольку субъект Российской Федерации обладает ограниченными полномочиями по правовому регу-

* Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

лированию в этой сфере, административная ответственность может быть им установлена лишь в той части, в какой спорные правоотношения урегулированы специальными нормами регионального законодательства или муниципальными правовыми актами [12].

Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» установлены основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, в целях создания правовых, социально-экономических условий для их реализации. В этом Законе содержится предписание об обязанности родителей (лиц, их заменяющих) заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей (пункт 2 статьи 14.1 ФЗ № 124).

В связи с этим установление административной ответственности за неисполнение родителями обязанности, возложенной на них федеральным законодателем, следовательно, и привлечение к административной ответственности за несоблюдение либо ненадлежащее выполнение этой обязанности может иметь место исключительно на основании федерального закона.

Кроме того, часть 1 статьи 5.35 КоАП РФ устанавливает ответственность родителей и законных представителей несовершеннолетних за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних. В связи с этим, Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что нахождение детей в ночное время в общественных местах и в местах, нахождение в которых может причинить вред их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, подпадает под действие части 1 статьи 5.35 КоАП РФ, согласно которой к административной ответственности могут быть привлечены только родители и лица, их заменяющие [11].

По итогам рассмотрения работы Управления статья 2.2 Закона 122-ОЗ была признана утратившей силу Законом Калужской области от 24.11.2016 г. № 133-ОЗ. Однако после этого сотрудники ПДН УМВД России по Калужской области начали составлять протоколы об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, ссылаясь на Закон Калужской области от 25.06.2009 г. № 561-ОЗ «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию», что, по нашему мнению, недопустимо по вышеизложенным обстоятельствам [13].

В г. Москве аналогичная норма «комендантского часа», как ни странно, действует по настоящее время. Согласно ч. 3 ст. 3.12 КоАП г. Москвы принятие мер по недопущению

нахождения в ночное время (с 23 часов до 6 часов) несовершеннолетних, не достигших возраста 16 лет, без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц в запрещенных законом местах влечет наложение административного штрафа на родителей (законных представителей), лиц, осуществляющих мероприятия с участием несовершеннолетних, в размере от ста до пятисот рублей [14]. При этом в г. Москве имеются случаи, когда сотрудники полиции, являясь одновременно членами районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, в соответствии с пунктом 3 части 3 ст. 16.5 КоАП г. Москвы составляли протоколы по ч. 3 ст. 3.12 КоАП г. Москвы. В дальнейшем материал направлялся в уполномоченный орган местного самоуправления (комиссию по делам несовершеннолетних).

Проблемами следует также считать многочисленные нарушения и неисполнение комиссиями возложенных на них функций, что является, в том числе, следствием как порядка формирования комиссий из членов различных органов, организаций и учреждений, не всегда заинтересованных в их надлежащем функционировании и решении поставленных задач, так и отсутствия установленных законом видов ответственности за допускаемые комиссиями нарушения, которые понудили бы их ответственно подходить к исполнению своих обязанностей [15].

По нашему мнению, вступивший в законную силу Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 247-ФЗ «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» запретил составлять протоколы сотрудникам полиции по законам субъектов РФ при отсутствии заключенных соглашений. В г. Москве в настоящий период такое заключение между МВД России и правительством г. Москвы не заключено. Хотя сотрудников полиции называют членами местных комиссий, они не перестают оставаться федеральными государственными служащими и обязаны руководствоваться, прежде всего, федеральными нормативными правовыми актами.

Учитывая изложенное, можно прийти к выводу о наличии разнообразной, зачастую неоднозначной административной практики в территориальных органах МВД России. В целях упорядочения работы в этой области сотрудникам полиции необходимо:

- 1) исключить случаи включения сотрудников полиции в состав муниципальных административных комиссий с правом составления протоколов об административных правонарушениях;

- 2) при возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 5.35 КоАП РФ в протоколе ссылаться только на норму права, установленную федеральным законом;

- 3) в случае обнаружения в заявлениях или сообщениях информации о нарушениях законов

субъектов Российской Федерации, направлять материал в компетентный орган местного самоуправления для принятия процессуального решения в порядке, установленном КоАП РФ.

Литература

1. *Шевцов А.В.* Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и его реализация органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
2. *Алдеров И.С.* Проблемы классификации мер административного принуждения в области пожарной безопасности // *Юридический вестник ДГУ*. Т. 26. 2018. № 2. С. 73–77.
3. *Лазарев В.В., Липень С.В.* Теория государства и права. М., 2000. С. 348.
4. *Kurakin A., Sukharenko A.* Anti-Corruption In The Brics Countries // *BRICS Law Journal*. 2018. Т. 5. № 1. С. 56–77.
5. *Костенников М.В., Куракин А.В.* Актуальные проблемы административного права. М., 2011. С. 6.
6. *Старостин Б.А.* Административная ответственность по законодательству субъектов Российской Федерации. М.: Буки Веди, 2014. С. 48.
7. *Султанов К.А.* Актуальные вопросы совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности // *Административное и муниципальное право*. 2018. № 10. С. 29–34.
8. *Россинский Б.В.* О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // *Административное право и процесс*. 2015. № 6. С. 26–31.
9. *Куракин А.В.* Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // *Административное и муниципальное право*. 2013. № 6. С. 624–630.
10. Об административных правонарушениях в Калужской области: закон Калужской области от 28 февр. 2011 г. № 122-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Определение Верховного Суда РФ от 20 авг. 2014 г. № 74-АПГ14-7. Доступ из справ.-правовой «КонсультантПлюс».
12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1–10. Постатейный научно-практический комментарий / Р.Ч. Бондарчук, А.Б. Вержбицкий, В.А. Виноградов и др.; под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка "Российской газеты", 2014. Вып. VII–VIII. 800 с.
13. О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию: закон Калужской области от 25 июня 2009 г. № 561-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Кодекс города Москвы об административных правонарушениях: закон г. Москвы от 21 нояб. 2007 г. № 45: в ред. от 24 янв. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. *Керамова С.Н.* Место и роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в профилактике правонарушений несовершеннолетних // *Юридический вестник ДГУ*. Т. 30. 2019. № 2. С. 60–64.

References

1. *Shevtsov A.V.* Zakonodatel'stvo sub"ektov Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheni-yakh i ego realizatsiya organami vnutrennikh del: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2010.
2. *Aldarov I.S.* Problemy klassifikatsii mer administrativnogo prinuzhdeniya v oblasti pozharnoi bezopasnosti // *Yuridicheskii vestnik DGU*. T. 26. 2018. № 2. S. 73–77.
3. *Lazarev V.V., Lipen' S.V.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2000. S. 348.
4. *Kurakin A., Sukharenko A.* Anti-Corruption In The Brics Countries // *BRICS Law Journal*. 2018. T. 5. № 1. S. 56–77.
5. *Kostennikov M.V., Kurakin A.V.* Aktual'nye problemy administrativnogo prava. M., 2011. S. 6.
6. *Starostin B.A.* Administrativnaya otvetstvennost' po zakonodatel'stvu sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. M.: Buki Vedi, 2014. S. 48.
7. *Sultanov K.A.* Aktual'nye voprosy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva sub"ektov Rossiiskoi Federatsii ob administrativnoi otvetstvennosti // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. 2018. № 10. S. 29–34.
8. *Rossinskii B.V.* O polnomochiyakh Rossiiskoi Federatsii i sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v oblasti ustanovleniya administrativnoi otvetstvennosti // *Administrativnoe pravo i protsess*. 2015. № 6. S. 26–31.
9. *Kurakin A.V.* Kompetentsiya polit sii v sfere realizatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheni-yakh // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. 2013. № 6. S. 624–630.
10. Ob administrativnykh pravonarusheni-yakh v Kaluzhskoi oblasti: zakon Kaluzhskoi oblasti ot 28 fevr. 2011 g. № 122-OZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

11. Opređenje Verkhovnogo Suda RF ot 20 avg. 2014 g. № 74-APG14-7. Dostup iz sprav.-pravovoi «Konsul'tantPlyus».
12. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh. Glavy 1–10. Postateinyi nauchno-prakticheskii kommentarii / R.Ch. Bondarchuk, A.B. Verzhbitskii, V.A. Vinogradov i dr.; pod obshch. red. B.V. Rossinskogo. M.: Bibliotekha "Rossiiskoi gazety", 2014. Vyp. VII–VIII. 800 s.
13. O merakh po preduprezhdeniyu prichineniya vreda zdorov'yu detei, ikh fizicheskomu, intelektual'nomu, psikhicheskomu, dukhovnomu i nravstvennomu razvitiyu: zakon Kaluzhskoi oblasti ot 25 iyunya 2009 g. № 561-OZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
14. Kodeks goroda Moskvyy ob administrativnykh pravonarusheniyakh: zakon g. Moskvyy ot 21 noyab. 2007 g. № 45: v red. ot 24 yanv. 2018 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
15. Keramova S.N. Mesto i rol' komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav v profil-aktike pravonarushenii nesovershennoletnikh // Yuridicheskii vestnik DGU. T. 30. 2019. № 2. S. 60–64.

*Поступила в редакцию 15 ноября 2019 г.
Received 15 November, 2019*