



Именем  
Российской Федерации

## **ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности абзаца второй части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области

город Санкт-Петербург

2 июля 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47<sup>1</sup>, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности абзаца второй части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Законодательного Собрания Ростовской области. Основанием к рассмотрению дела явилась

обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в запросе законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Законодательное Собрание Ростовской области оспаривает конституционность абзаца второй части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации, согласно которому 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.

По мнению заявителя, названное законоположение, устанавливая в качестве императивного условия наделения должностных лиц органов внутренних дел (полиции) правом составления протоколов о предусмотренных законами субъектов Российской Федерации административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, заключение между Министерством внутренних дел Российской Федерации как федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации соглашений о передаче осуществления части соответствующих полномочий, вступает в

противоречие с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 1 (часть 1), 4 (часть 2), 10, 15 (части 1 и 2), 19 (части 1 и 2) и 45 (часть 1), поскольку:

вопреки конституционному принципу равенства порождает различия в применении должностными лицами органов внутренних дел (полиции) законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности и как следствие – в механизме правовой защиты прав и свобод граждан от соответствующих посягательств, производные от наличия (отсутствия) заключенных между компетентным федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации соглашений о передаче осуществления полномочий по составлению протоколов об указанных административных правонарушениях должностным лицам органов внутренних дел (полиции);

в отступление от общеправового принципа неотвратимости ответственности за нарушение закона в правовом государстве не позволяет субъектам Российской Федерации привлекать должностных лиц органов внутренних дел (полиции) к возбуждению дел о посягающих на общественный порядок и общественную безопасность административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, без заключения с Министерством внутренних дел Российской Федерации соглашения о передаче им осуществления полномочий по составлению протоколов о таких административных правонарушениях;

в нарушение конституционного принципа разделения властей не исключает вмешательства Министерства внутренних дел Российской Федерации в компетенцию региональных парламентов, фактически обязывая субъекты Российской Федерации к заключению, к тому же на возмездных началах, соглашений о передаче осуществления полномочий по составлению протоколов о посягающих на общественный порядок и общественную безопасность административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностным лицам органов внутренних дел (полиции) на условиях, устанавливаемых этим

Министерством, в том числе относительно конкретных составов таких административных правонарушений;

не отвечает конституционным критериям определенности правового регулирования по причине умолчания о требованиях, предъявляемых к содержанию соответствующего соглашения, порядку его заключения и разрешения возникающих разногласий.

Таким образом, с учетом положений статей 84 и 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также части третьей его статьи 74, в силу которой Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, не будучи связанным при этом основаниями и доводами, изложенными заявителем, абзац второй части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на его основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о возможности составления должностными лицами органов внутренних дел (полиции) протоколов о посягающих на общественный порядок и общественную безопасность административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Россию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления, одной из основ федеративного устройства которого является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 5, часть 3). Определяя в этих целях сферы ведения Российской Федерации и сферы совместного ведения Российской Федерации и образующих ее субъектов, Конституция Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов

Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статьи 71 и 72; статья 76, части 2 и 5).

Исходное (отправное) законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, в силу статей 11 (часть 3), 72 (часть 1), 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации осуществляется Федеральным Собранием. Соответственно, федеральный закон, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, будучи нормативным правовым актом общего действия, призван, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, определять права и обязанности участников правоотношений, а также устанавливать компетенцию и конкретные полномочия органов государственной власти, разграничивая их на основе конституционного принципа разделения властей, распространяющегося на осуществление государственной власти в Российской Федерации как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации; принимая решения по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, федеральный законодатель вправе избирать предпочтительные с его точки зрения способы (варианты) осуществления полномочий органами государственной власти и должностными лицами, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен Конституцией Российской Федерации, соблюдая ее принципы и нормы и обеспечивая сбалансированное сочетание интересов Российской Федерации, с одной стороны, и субъектов Российской Федерации – с другой; в свою очередь, законодатель субъекта Российской Федерации, осуществляя в рамках, закрепленных на уровне федерального закона, конкретизирующее правовое регулирование, должен избегать вторжения в сферу федерального ведения, при этом он вправе самостоятельно решать правотворческие задачи по вопросам, не получившим содержательного выражения в федеральном законе, не отступая от конституционных требований о непротиворечии законов и иных

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина (постановления от 18 января 1996 года № 2-П, от 9 января 1998 года № 1-П, от 21 декабря 2005 года № 13-П, от 24 декабря 2013 года № 30-П, от 1 декабря 2015 года № 30-П, от 28 марта 2017 года № 10-П и др.).

По смыслу приведенных конституционных положений и раскрывающих их значение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации применительно к таким предметам совместного ведения, как обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, а также административное и административно-процессуальное законодательство (статья 72, пункты «б», «к» части 1, Конституции Российской Федерации), субъекты Российской Федерации вправе принимать собственные законы об административной ответственности за нарушения общественного порядка и общественной безопасности, если они не противоречат федеральному законодательному регулированию ответственности за административные правонарушения; устанавливая административную ответственность за деяния, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, субъекты Российской Федерации не должны вторгаться в сферу общественных отношений, относящихся к предметам ведения Российской Федерации, и в закрепленные федеральным законом за федеральными органами государственной власти полномочия по предметам совместного ведения, а также отступать от общих требований, предъявляемых к правовому регулированию административной ответственности и порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе касающихся определения круга должностных лиц, обладающих полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях.

3. Согласно статье 1.3<sup>1</sup> КоАП Российской Федерации к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относятся, в частности, установление законами субъектов Российской Федерации административной

ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления (пункт 1 части 1), организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации (пункт 2 части 1), определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации (пункт 6 части 1), наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации, в том числе по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (часть 2).

Во взаимосвязи с положениями части 1 статьи 1.1, части 1 статьи 1.3, частей 1 и 2 статьи 1.6 и частей 6 и 7 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации это означает, что в соответствии с законом субъекта Российской Федерации в перечень должностных лиц, наделенных полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законом данного субъекта Российской Федерации, могут быть включены лишь должностные лица органов государственной власти самого субъекта Российской Федерации и (или) должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на его территории, что исключает непосредственное (прямое) законодательное возложение субъектом Российской Федерации указанных полномочий на должностных лиц федерального уровня, поскольку иное выходило бы за пределы компетенции его органов государственной власти, очерченные федеральным законодателем, и тем самым, по сути, приводило бы к расхождению со статьей 71 (пункт «г») Конституции Российской Федерации, относящей установление системы федеральных органов законодательной,

исполнительной и судебной власти, равно как и порядка их организации и деятельности к ведению Российской Федерации.

В то же время – принимая во внимание федеральный правовой статус полиции, являющейся составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (часть 1 статьи 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»), а также отсутствие на региональном и муниципальном уровнях публичной власти специальных органов, отвечающих за охрану общественного порядка и общественной безопасности, порождающее дополнительные трудности для результативного процессуального реагирования на административные правонарушения, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, – абзацем вторым части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации, введенным в данный Кодекс Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 247-ФЗ, закрепляется возможность передачи осуществления полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностным лицам органов внутренних дел (полиции) в случае заключения соответствующего соглашения между заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Такое законодательное решение вопроса о должностных лицах, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, – тем более что их принятие является правом, а не обязанностью субъекта Российской Федерации – согласуется с конституционными основами федеративного устройства Российской Федерации, учитывает прямо предусмотренную Конституцией Российской Федерации (статья 132, часть 2) возможность наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для



их осуществления материальных и финансовых средств, не препятствует собственному законотворчеству субъектов Российской Федерации по вопросам административной ответственности за нарушения общественного порядка и общественной безопасности, не ограничивает их в самостоятельной организации производства по делам о таких административных правонарушениях, в том числе в части его процессуального обеспечения, и вместе с тем позволяет передавать осуществление полномочий по составлению протоколов об указанных административных правонарушениях должностным лицам органов внутренних дел (полиции) посредством заключения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации соглашений с компетентным федеральным органом исполнительной власти (статья 78, часть 3, Конституции Российской Федерации).

3.1. Законодательное Собрание Ростовской области усматривает нарушение абзацем вторым части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации требований Конституции Российской Федерации прежде всего в том, что содержащееся в нем законоположение позволяет должностным лицам органов внутренних дел (полиции) составлять протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, лишь в случае, когда осуществление соответствующих полномочий передано им по соглашениям, заключенным между компетентным федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, чем вызывает неравенство субъектов Российской Федерации в использовании возможностей органов внутренних дел (полиции) при применении административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации, препятствуя полноценной защите прав и свобод человека и гражданина и единообразному обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на территории всех субъектов Российской Федерации.

Однако подобная оценка не находит подтверждения в действующем в этой сфере совместного ведения федеральном законодательстве, охватывающем и Федеральный закон «О полиции», согласно которому полиция, имеющая своим предназначением защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности на всей территории Российской Федерации (часть 1 статьи 1), в пределах своих полномочий обязана оказывать содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, общественным объединениям, организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав (часть 3 статьи 1) и призвана руководствоваться в своей деятельности не только федеральными нормативными правовыми актами, но и законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения безопасности, изданными в пределах их компетенции (части 1 и 2 статьи 3); к обязанностям полиции относится применение широкого комплекса мер реагирования на административные правонарушения, включая принятие и регистрацию заявлений и сообщений об административных правонарушениях, документирование обстоятельств совершения и обеспечение сохранности следов административных правонарушений, выявление причин административных правонарушений и условий, способствующих их совершению, пресечение административных правонарушений (пункты 1, 2, 4 и 11 части 1 статьи 12).

Соответственно, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не запрещает участие должностных лиц органов внутренних дел (полиции) в производстве по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов Российской Федерации. Напротив, в силу данного Кодекса в случае обращения должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о совершенных административных правонарушениях, сотрудники полиции

могут осуществлять доставку и административное задержание лиц, привлекаемых к ответственности, при выявлении любых административных правонарушений (пункт 1 части 1 статьи 27.2 и пункт 1 части 1 статьи 27.3), вправе производить в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортного средства, а также изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотра транспортного средства (часть 2 статьи 27.7, часть 2 статьи 27.9 и часть 1 статьи 27.10).

Если же принять во внимание, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях наделяет любых должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, правом применения таких мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (часть 1 статьи 27.8), изъятие вещей и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения (части 1 и 2 статьи 27.10), и направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения (части 1 и 2 статьи 27.12<sup>1</sup>), то тем более очевидно, что в распоряжении субъектов Российской Федерации имеются достаточные правовые средства для осуществления производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных их собственными законами, в том числе с помощью

обращения при необходимости к должностным лицам органов внутренних дел (полиции).

Нельзя не учитывать и того, что частью 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации прокурору предоставлено право при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена как самим этим Кодексом, так и законом субъекта Российской Федерации, а, следовательно, в качестве формально-процессуального основания привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, могут выступать не только протоколы о таких административных правонарушениях, составленные уполномоченными должностными лицами, но и вынесенные прокурором постановления.

Таким образом, действующее правовое регулирование не дает оснований для вывода о том, что отсутствие заключенных с компетентным федеральным органом исполнительной власти соглашений о передаче должностным лицам органов внутренних дел (полиции) полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, лишает субъекты Российской Федерации – в отступление от принципа равноправия во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (статья 5, часть 4, Конституции Российской Федерации) – адекватных юридических возможностей для процессуального обеспечения применения установленной ими административной ответственности за нарушения общественного порядка и общественной безопасности.

3.2. Несоответствие абзаца второго части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации вытекающим из статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации

критериям ясности, четкости и недвусмысленности правовых норм Законодательное Собрание Ростовской области усматривает в том, что он не устанавливает конкретных, точных и понятных правил заключения между компетентным федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации соглашений о передаче осуществления полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностным лицам органов внутренних дел (полиции), чем создает предпосылки для произвольного федерального вмешательства в полномочия органов государственной, в том числе законодательной, власти субъектов Российской Федерации. Указанная дефектность оспариваемого законоположения увязывается заявителем преимущественно с содержанием проекта типового соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях (разработан МВД России и направлен высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации письмом Правительственной комиссии по профилактике правонарушений от 9 декабря 2014 года № 12/6867) и в первую очередь – с исчерпывающей фиксацией в нем конкретных составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, в качестве предмета соглашения.

Между тем порядок реализации конституционно закрепленной возможности заключения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти соглашений о передаче осуществления части своих полномочий установлен Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федерации», нормы которого, имеющие универсальное значение, распространяются и на соглашения о передаче должностным лицам органов внутренних дел (полиции) осуществления полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. В силу этого процедура их заключения определяется именно названным Федеральным законом, а не подготовленным Министерством внутренних дел Российской Федерации проектом типового соглашения, носящим не более чем примерный и рекомендательный характер.

Согласно статье 26<sup>8</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 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, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации (пункт 1); в соглашении определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, порядок осуществления контроля за их реализацией, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения (пункт 2); соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (пункт 3); орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не являющийся стороной соглашения, вправе получить по своему запросу проект соглашения (пункт 4); соглашения заключаются и вступают в силу в

порядке, установленном Правительством Российской Федерации; если иное не установлено указанным порядком, соглашение вступает в силу после его утверждения Правительством Российской Федерации (пункт 5).

В развитие приведенных законоположений постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 года № 924 утверждены Правила 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, в соответствии с которыми подготовка проекта соглашения осуществляется федеральным органом исполнительной власти или исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, являющимися сторонами соглашения; соглашение заключается в соответствии с примерной формой, утверждаемой Министерством юстиции Российской Федерации (пункт 2); проект соглашения направляется стороной – инициатором заключения соглашения другой стороне соглашения; срок согласования указанного проекта составляет две недели и может быть продлен по соглашению сторон на один месяц (пункт 3); соглашение в семидневный срок со дня его заключения (подписания) сторонами с проектом распоряжения Правительства Российской Федерации о его утверждении направляются федеральным органом исполнительной власти, являющимся стороной соглашения, в Министерство юстиции Российской Федерации на правовую экспертизу; по результатам рассмотрения соглашения и проекта распоряжения Правительства Российской Федерации Министерство юстиции Российской Федерации дает соответствующее заключение; федеральный орган исполнительной власти, являющийся стороной соглашения, в семидневный срок со дня получения заключения Министерства юстиции Российской Федерации вносит в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении соглашения; соглашение утверждается распоряжением Правительства Российской Федерации и в установленном

порядке подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (пункт 5); соглашение вступает в силу с даты вступления в силу распоряжения Правительства Российской Федерации о его утверждении (пункт 6); изменения в соглашения вносятся в порядке, предусмотренном данными Правилами для заключения соглашений (пункт 10).

Этими же Правилами установлен и порядок разрешения разногласий в процессе согласования проекта соглашения сторонами: в случае, если проект соглашения не будет согласован сторонами по истечении установленного срока, сторона – инициатор заключения соглашения может обратиться в Правительственную комиссию по проведению административной реформы для рассмотрения разногласий; указанная Комиссия в месячный срок на своем заседании рассматривает вопросы, связанные с заключением соглашения, и принимает согласованное сторонами решение о подписании соглашения либо о прекращении процедуры его заключения; по обращению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Комиссия принимает решение о направлении материалов, связанных с заключением соглашения, для рассмотрения на заседании Правительства Российской Федерации, которое в месячный срок принимает по представленным материалам окончательное решение (пункт 4).

При этом разработанная Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 Правил примерная форма соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (приложение № 2 к приказу Министерства юстиции Российской Федерации от 10 августа 2016 года № 182) ориентирует заинтересованные стороны на безусловное



соблюдение в процессе заключения и исполнения соответствующих соглашений принципов сотрудничества, взаимной ответственности за осуществление совместной деятельности и разрешения всех возникающих споров и разногласий путем переговоров и с использованием на паритетных началах иных согласительных процедур.

Таким образом, порядок заключения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации соглашений о передаче должностным лицам органов внутренних дел (полиции) осуществления полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, детально урегулирован Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и конкретизирующими его положения подзаконными нормативными актами, что исключает как произвольный отказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от подписания соглашения, содержание которого отвечает предъявляемым нормативным требованиям (в том числе, например, из-за включения в него составов административных правонарушений, не поименованных в проекте типового соглашения, либо по причине загруженности своих территориальных подразделений), так и принуждение к его заключению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации вопреки положениям конституций (уставов) и законов данных субъектов Российской Федерации и (или) на неприемлемых для них условиях.

3.3. Законодательное Собрание Ростовской области также полагает, что возмездный характер соглашений о передаче должностным лицам органов внутренних дел (полиции) осуществления полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, порождает неравенство

субъектов Российской Федерации в отношении возможностей административно-правовой охраны общественного порядка и общественной безопасности на своих территориях в зависимости от имеющихся у них финансовых средств.

Несмотря на то что абзац второй части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации не содержит указания на обязанность субъектов Российской Федерации, заключивших соответствующие соглашения, передать федеральному бюджету необходимые для их реализации финансовые ресурсы, такая обязанность в системе действующего правового регулирования прямо вытекает из предписаний Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пункты 1 и 2 статьи 26<sup>8</sup>), подкрепленных положениями Федерального закона «О полиции», согласно которым финансовое обеспечение деятельности полиции является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета (часть 1 статьи 47), а материально-техническое обеспечение деятельности полиции осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на соответствующий год (часть 1 статьи 48).

В целях организации исполнения данной обязанности Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 24 марта 2015 года № 10-05-05/16110) разъяснен механизм перечисления ассигнований по соглашениям, заключенным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с Министерством внутренних дел Российской Федерации, о передаче осуществления части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации: в частности, со ссылкой на статью 138<sup>2</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации обращено внимание на то, что для финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий субъекта Российской Федерации,

Федерации, переданных для осуществления федеральным органам исполнительной власти, в случаях, установленных федеральными законами, из бюджета субъекта Российской Федерации федеральному бюджету предоставляются межбюджетные трансферты в форме субвенций.

При этом, как свидетельствует сложившаяся с учетом типового соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях практика заключения таких соглашений (Республика Коми, Республика Татарстан, Хабаровский край, Мурманская область, Оренбургская область, Ульяновская область, Челябинская область и др.), субъекты Российской Федерации передают Российской Федерации, как правило, финансовые средства, необходимые только для материально-технического обеспечения реализации полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях (оргтехника, бумага, канцелярские принадлежности, почтовые расходы и т.п.), от бремени несения бюджетных расходов по которым они во всяком случае не были бы освобождены и при осуществлении соответствующих полномочий должностными лицами региональных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

В силу этого возложение на субъекты Российской Федерации в случае заключения с Министерством внутренних дел Российской Федерации соглашений, предусмотренных абзацем второй части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации, обязанности по передаче необходимых для их исполнения финансовых средств – особенно принимая во внимание зачисление уплаченных сумм административных штрафов, наложенных за совершение административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации по нормативу 100 процентов (пункт 4 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации) – не может рассматриваться как препятствующее им в защите прав и свобод человека и гражданина и в

обеспечении законности, правопорядка и общественной безопасности (статья 72, пункт «б» части 1, Конституции Российской Федерации).

4. Таким образом, установив в абзаце втором части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации, что составление протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностными лицами органов внутренних дел (полиции) возможно исключительно в случае передачи им соответствующих полномочий соглашениями, заключенными между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и компетентным федеральным органом исполнительной власти, федеральный законодатель, соблюдая конституционное разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и образующих ее субъектов, не допустил каких-либо отступлений от конституционных принципов федеративного правового государства, верховенства закона, разделения властей и юридического равенства и не вышел за пределы своих дискреционных полномочий.

Соответственно, абзац второй части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации не может быть признан противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему нормативному содержанию в системе действующего правового регулирования он предполагает, что:

заклучение соглашений о передаче осуществления полномочий по составлению протоколов о предусмотренных законами субъектов Российской Федерации административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, должностным лицам органов внутренних дел (полиции) направлено на обеспечение сбалансированного сочетания интересов образующих единую систему исполнительной власти Российской Федерации федеральных и региональных органов исполнительной власти, отвечающего задачам эффективной административно-правовой защиты прав и свобод граждан;

инициатива заключения таких соглашений должна исходить от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые не могут быть принуждены к их подписанию на неприемлемых для себя организационно-правовых, финансовых или иных условиях, а федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, не вправе произвольно отказывать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в их заключении в случаях, когда проекты соответствующих соглашений отвечают требованиям, установленным федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;

должностные лица органов внутренних дел (полиции) обязаны – в рамках полномочий, возложенных на них Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральным законом «О полиции», – оказывать содействие в привлечении виновных в совершении предусмотренных законами субъектов Российской Федерации административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, и при отсутствии соответствующих соглашений, заключенных между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47<sup>1</sup>, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать абзац второй части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд  
Российской Федерации



№ 27-П