



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об административных правонарушениях в Пермском крае"

06.05.2014

№ 64-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 21.04.2014 № 1073-14/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края депутатом Законодательного Собрания Чулошниковым В.В. (письмо от 18.04.2014 № 18).

Представленным законопроектом предлагается принять новый закон об административных правонарушениях в Пермском крае, а действующий Закон Пермского края от 01.11.2007 № 139-ПК «Об административных правонарушениях» (далее – Закон № 139-ПК) признать утратившим силу.

Разработка и внесение законопроекта на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края, по мнению его инициатора, обусловлены необходимостью:

- актуализации Закона № 139-ПК в связи с неоднократными изменениями его норм;
- установления административной ответственности за нарушения нормативных правовых актов Пермского края, которые в настоящее время не предусмотрены в краевом законодательстве об административных правонарушениях.

Согласно пояснительной записке к законопроекту его принятие повысит исполнение законов Пермского края и сократит рецидив совершения административных правонарушений.

Основные отличия анализируемого проекта закона Пермского края от действующего Закона № 139-ПК заключаются в следующем:

1) законопроект *существенно расширяет* перечень административных правонарушений, устанавливаемых на уровне регионального законодательства. Если особенная часть действующего Закона № 139-ПК содержит **27 статей**, то в законопроекте она включает **59 статей**. Таким образом, законопроектом предусмотрены **32 новых состава правонарушений** в различных сферах общественных отношений.

*Отметим, что за шестилетний период действия Закона № 139-ПК он был дополнен 11 статьями, главным образом по инициативе отраслевых органов исполнительной власти Пермского края, органов местного самоуправления, Главного управления Министерства внутренних дел РФ по Пермскому краю с обоснованием инициаторами необходимости введения административной ответственности исходя из данных правоприменительной практики;*

2) увеличивается нагрузка на государственные органы Пермского края и органы местного самоуправления в части осуществления полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Согласно законопроекту к полномочиям должностных лиц исполнительных органов государственной власти Пермского края отнесено составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных в 27-ми статьях законопроекта; к полномочиям должностных лиц органов местного самоуправления – в 35-ти статьях.

*Для сравнения: в соответствии с Законом № 139-ПК по состоянию на 01.05.2014 должностные лица органов исполнительной власти края вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных в 4-х статьях Закона, должностные лица органов местного самоуправления – в 22-х статьях;*

3) увеличивается нагрузка на органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

В законопроекте к ведению мировых судей Пермского края отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях по 51 статье (в Законе № 139-ПК – 25 статей); к ведению должностных лиц органов исполнительной власти Пермского края отнесено 8 статей (в действующем Законе – 2 статьи);

4) в муниципальных образованиях края предлагается создать **административные комиссии** - коллегиальные органы административной юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях, в основном касающихся нарушений муниципальных правовых актов.

Оценивая **актуальность** представленного законопроекта, необходимо отметить следующее.

Актуальность отдельных норм в представленном законопроекте обусловлена тем обстоятельством, что они устанавливают ответственность за распространенные в настоящее время виды правонарушений (семейно-бытовое дебоширство, жестокое обращение с животными, нарушения в сфере природопользования, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства). Вместе с тем следует учитывать, что эффективная реализация законодательства об административных правонарушениях зависит от следующих составляющих:

- соблюдение полномочий субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

- действенная система органов и должностных лиц, на которых возложены полномочия по составлению протоколов и рассмотрению дел об

административных правонарушениях.

Так, реализация действующего Закона № 139-ПК столкнулась со следующими проблемами правового и организационного характера.

- Содержание Закона № 139-ПК **регулярно изменяется** в связи с отсутствием четкого разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере административного законодательства. За шестилетний период действия Закона были приняты 22 закона о внесении в него различных изменений. При этом значительная часть внесенных изменений связана с требованиями краевой прокуратуры и соответствующими решениями Пермского краевого суда о признании отдельных норм Закона № 139-ПК **принятыми с превышением полномочий субъекта РФ и не соответствующими федеральному законодательству**. В связи с этим отдельные составы правонарушений были исключены из текста Закона либо изложены в иной редакции.

- Отмечается **низкая активность органов местного самоуправления по составлению протоколов об административных правонарушениях**, что снижает число правонарушителей, привлеченных к административных ответственности.

Должностные лица органов местного самоуправления уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, которые предусмотрены большей частью статей Закона № 139-ПК. В частности, к их компетенции отнесено составление протоколов о таких распространенных на практике правонарушениях, как невыполнение предписания органов местного самоуправления и их должностных лиц, осуществляющих контрольные функции (ст. 2.16), нарушение правил организации благоустройства и озеленения территории (ст. 2.31), нарушение правил организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (ст. 2.33). Вместе с тем данные отчетов говорят о том, что полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях реализуются в основном **органами местного самоуправления города Перми**.

*Всего по итогам 2013 года должностными лицами органов местного самоуправления было составлено 7 060 протоколов об административных правонарушениях (+2% к показателю 2012 г.), из них 6 069 протоколов, или 86% были составлены должностными лицами органов местного самоуправления города Перми, соответственно, доля протоколов, составленных в органах местного самоуправления иных муниципальных образований, составляет лишь 14%<sup>1</sup>.*

Следует отметить, что полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях являются государственными полномочиями Пермского края и осуществляются органами местного самоуправления на основании Закона Пермского края от 30.08.2010 № 668-ПК «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Пермского края по составлению протоколов об административных правонарушениях».

---

<sup>1</sup> По данным отчета об использовании бюджетных средств на выполнение государственных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях за 2013 год (форма № Г -53).

Согласно установленной методике субвенция, предоставляемая бюджету муниципального района, городского округа, городского или сельского поселения для осуществления полномочий по составлению протоколов, **рассчитывается в зависимости от численности постоянного населения муниципального образования.**

*Общая сумма субвенций, предоставляемых местным бюджетам для исполнения полномочий по составлению протоколов, в краевом бюджете на 2013 год установлена в сумме 2 183,8 тыс.руб., при этом фактические расходы бюджетных средств на составление протоколов в истекшем году составили 57% от плановой суммы, или 63% от суммы фактического финансирования за отчетный период.*

Увеличить заинтересованность органов местного самоуправления по составлению протоколов об административных правонарушениях, по нашему мнению, должно то обстоятельство, что согласно изменениям бюджетного законодательства с 2013 года суммы административных штрафов, предусмотренных региональными законами об административных правонарушениях за несоблюдение муниципальных правовых актов, **подлежат зачислению в бюджеты соответствующих муниципальных образований по нормативу 100%**<sup>2</sup> (ранее административные штрафы, установленные краевым законом, зачислялись в краевой бюджет).

Однако данные отчета показывают, что число составленных в 2013 году органами местного самоуправления протоколов увеличилось лишь на 2% по сравнению с показателем предыдущего года. По-прежнему протоколы об административных правонарушениях составляются преимущественно органами местного самоуправления г.Перми.

• В связи с принятием Федерального закона «О полиции» из полномочий полиции **исключена функция** по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации. В итоге полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных в 20-ти статьях Закона № 139-ПК, закрепляются в основном за должностными лицами органов местного самоуправления, а также за должностными лицами органов государственной власти Пермского края.

*По данным ГУ МВД России в 2013 году должностными лицами органов внутренних дел составлено **11 999** протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных Законом № 139-ПК (2012 год – 7 933; + 51,3%), это на 41% больше числа протоколов, составленных в отчетном году органами местного самоуправления.*

Таким образом, исключение полномочий полиции по участию в производстве по делам о соответствующих административных правонарушениях должно компенсироваться активизацией работы должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления по составлению протоколов об административных правонарушениях.

---

<sup>2</sup> Пункт 4 статьи 46 Бюджетного кодекса РФ в редакции Федерального закона от 03.12.2012 № 244-ФЗ.

Анализ содержания представленного проекта закона выявил **проблемные моменты**, которые, по нашему мнению, не способствуют устранению существующих недостатков в сфере краевого законодательства об административных правонарушениях:

**1.** В отдельных нормах законопроекта предлагается установить административную ответственность за нарушение правил, которые не урегулированы нормативными правовыми актами Пермского края, органов местного самоуправления либо регулируются федеральным законодательством. Установление административной ответственности в этих случаях не входит в полномочия субъекта РФ.

В заключениях прокурора Пермского края и государственного правового управления аппарата Законодательного Собрания на законопроект, внесенный депутатом Чулошниковым В.М. 30.12.2013, указывалось на необходимость доработки норм законопроекта в этой части. Однако данные замечания, на наш взгляд, учтены в новой редакции не в полной мере.

Кроме того, в новой редакции законопроекта автором предлагается ввести статью об административной ответственности за *неисполнение или нарушение установленных норм по профилактике алкоголизма, наркомании, токсикомании на территории Пермского края* (статья 7.6).

Отметим, что действующий Закон Пермской области от 10.03.2000 № 837-128 «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании, алкоголизма и токсикомании на территории Пермского края» содержит системообразующие нормы об основных направлениях политики и задачах органов исполнительной власти края, иных участников системы профилактики в этой сфере. При этом в Законе отсутствуют конкретные полномочия и предписания по осуществлению уполномоченными органами мер по профилактике алкоголизма, наркомании, токсикомании. Подзаконные нормативные правовые акты в этой сфере, отнесенные к полномочиям органов исполнительной власти Пермского края (в частности, порядок раннего выявления лиц, потребляющих алкогольную продукцию и токсические вещества) не приняты. На этом основании полагаем, что в настоящее время введение указанной статьи **нецелесообразно**.

**2.** В тексте рассматриваемого законопроекта учтены составы правонарушений, предусмотренные действующим Законом № 139-ПК, вместе с тем содержание отдельных норм претерпело изменения **без обоснования необходимости таких изменений**.

Так, в статьях 2.35.1 и 2.35.2 действующего Закона № 139-ПК установлена административная ответственность за изготовление, хранение с целью сбыта **крепких** спиртных напитков домашней выработки, а также за вовлечение несовершеннолетнего в сбыт **крепких** спиртных напитков домашней выработки. Под крепкими спиртными напитками домашней выработки в Законе понимаются жидкости любого цвета с содержанием этилового спирта **более 18 процентов** объема готовой продукции.

В законопроекте предлагается установить административную ответственность за изготовление, хранение с целью сбыта, а равно сбыт спиртных напитков домашней выработки с содержанием этилового спирта **более 1,5 процентов объема готовой продукции**, а также за вовлечение несовершеннолетнего в сбыт спиртных напитков домашней выработки (статьи 7.4, 7.5 законопроекта).

Отметим, что за совершение повторного правонарушения, предусмотренного в части 1 статьи 7.4, предлагается установить административную ответственность граждан в виде наложения **административного штрафа в размере от 5 000 до 10 000 рублей**. Однако в силу требований статьи 3.5 КоАП РФ административный штраф устанавливается **для граждан в размере, не превышающем 5 000 рублей** (за исключением случаев, установленных в указанной статье КоАП РФ).

3. Полагаем, что статья «12.2. Должностные лица исполнительных органов государственной власти Пермского края, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях» нуждается в доработке в следующей части:

1) предлагается наименование статьи изложить в следующей редакции:

«Статья 12.6. Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях»;

2) в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ статью следует дополнить нормами, определяющими **перечень должностных лиц** государственных органов, уполномоченных составлять протоколы;

3) постановлением Законодательного Собрания от 20.06.2013 № 853 Правительству Пермского края было рекомендовано подготовить и внести на рассмотрение Законодательного Собрания законопроект, определяющих должностных лиц государственных органов Пермского края, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.1, 2.2, 2.4, 2.10, 2.11, 2.25, 2.28, 2.35, 2.35.1, 2.35.2 Закона № 139-ПК.

В законопроекте указанные рекомендации учтены не в полной мере (к ведению органов государственной власти края следует также отнести следующие статьи законопроекта: 7.1, 7.4, 7.5 и 8.1 в части нарушений на транспорте пригородного сообщения);

4) необходимо определить должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы по статьям 6.9, 6.14, 7.2, 7.4-7.8, так как в представленной редакции законопроекта данный момент не урегулирован.

4. В соответствии с законопроектом в муниципальных образованиях Пермского края предполагается создание **административных комиссий**, к ведению которых относится рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных в **18-ти** статьях законопроекта.

Согласно финансово-экономическому обоснованию законопроекта на создание и организацию деятельности административных комиссий в 2014 году из бюджета края дополнительно потребуется 13 856, 7 тыс. руб. (в расчете на второе полугодие). Таким образом, ежегодная сумма субвенций на содержание

административных комиссий исходя из предложенного расчета составляет примерно 27 713 тыс. руб.

*Отметим при этом неоднозначность положений законопроекта об организации административных комиссий: в статье 12.5 указывается, что административные комиссии создаются в муниципальных образованиях Пермского края, а исходя из содержания статьи 12.2 следует, что создание административных комиссий предполагается на уровне городских округов (их районов), муниципальных районов.*

Обоснование необходимости создания таких комиссий в материалах, прилагаемых к законопроекту, не содержится.

В связи с предложением образовать в муниципальных образованиях административные комиссии необходимо отметить следующее.

- Согласно КоАП РФ создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ, относится к предметам ведения субъектов Федерации. При этом *органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями субъекта РФ по созданию и организации деятельности административных комиссий с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.*

В настоящее время в большинстве субъектов РФ на уровне муниципальных образований созданы административные комиссии, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных региональными законами (наряду с мировыми судьями, комиссиями по делам несовершеннолетних, уполномоченными должностными лицами органов исполнительной власти субъекта РФ).

- В Пермском крае до 2011 года также функционировали административные комиссии в соответствии с Законом Пермской области от 14.11.2005 № 2625-582 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Пермского края по созданию и организации деятельности административных комиссий».

С 01.01.2011 полномочия по созданию и организации деятельности административных комиссий у органов местного самоуправления ***были изъяты и переданы мировым судьям Пермского края***<sup>3</sup> (с введением в аппараты мировых судей помощников по административным делам за счет средств краевого бюджета, направляемых на организацию деятельности административных комиссий).

Сведения о результатах работы мировых судей Пермского края по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных Законом № 139-ПК, представлены в таблице.

---

<sup>3</sup> Закон Пермского края от 30.08.2010 № 667-ПК «О прекращении осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий Пермского края по созданию и организации деятельности административных комиссий, по составлению протоколов об административных правонарушениях»

**Сведения о рассмотрении мировыми судьями Пермского края  
дел об административных правонарушениях, предусмотренных  
Законом Пермского края «Об административных правонарушениях»**

	2012 год	2013 год	Отклонение (в % к показателям 2012 г.)
<b>Всего рассмотрено</b>	<b>13 954</b>	<b>17 101</b>	<b>+22,6</b>
Возвращено для устранения недостатков	629	830	+32,0
Направлено по подсудности/подведомственности	286	494	+72,7
Производство прекращено	2 213	1 987	-10,2
<b>Подвергнуто наказанию</b>	<b>10 826</b>	<b>13 790</b>	<b>+27,4</b>
из них: предупреждение	113	1 376	+1117,7
штраф	10 713	12 414	+15,88

• Принятое Законодательным Собранием Пермского края в 2010 году решение о ликвидации административных комиссий обосновывалось следующим:

- деятельность большинства органов местного самоуправления по исполнению переданных им государственных полномочий Пермского края по организации и деятельности административных комиссий была признана **неудовлетворительной**.

*Так, по данным отчета об использовании бюджетных средств Пермского края за 2008 год фактические расходы краевого бюджета на обеспечение деятельности 156 административных комиссий в муниципальных образованиях края составили 20 108,2 тыс.рублей, а общая сумма, наложенных ими на основании Закона штрафов, 18 193,3 тыс.рублей, или 90,5% от общей суммы расходов на их содержание. При этом расходы краевого бюджета на содержание 148 административных комиссий (или в 95% случаях) превысили суммы даже не взысканных, а только наложенных ими административных штрафов;*

- передача этой функции **мировым судьям** позволяет обеспечить более квалифицированное рассмотрение административных дел с соблюдением процессуальной законности и объективности, а также **неотвратимость исполнения** решений, вынесенных мировыми судьями, которая обеспечивается судебными приставами<sup>4</sup>.

С учетом имеющегося в Пермском крае опыта функционирования административных комиссий, который выявил вышеуказанные недостатки в их деятельности, воссоздание в муниципальных образованиях административных комиссий считаем **нецелесообразным**.

По нашему мнению, создание в территориях административных комиссий и отнесение к их ведению рассмотрение отдельных правонарушений, предусмотренных краевым законом об административных правонарушениях, *не решает проблему низкой активности органов местного самоуправления по составлению протоколов об административных правонарушениях и, как*

<sup>4</sup> Данные приведены согласно аналитической записке от 20.05.2010 № 103 к проекту закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях»



*следствие, недостаточной эффективности административного законодательства.*

Полагаем, что без устранения обозначенных выше проблемных моментов принятие законопроекта может повлечь следующие **отрицательные последствия**:

- возможное опротестование и признание части норм закона недействующими в связи с превышением полномочий субъекта РФ и противоречием действующему законодательству;

- низкий процент возбуждения дел об административных правонарушениях и наказания правонарушителей вследствие возложения на должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, не относящихся к предметам ведения данных органов, недостаточного финансового и штатного обеспечения исполнения возложенных функций по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях.

На наш взгляд, повышению эффективности законодательства Пермского края об административных правонарушениях могли бы способствовать следующие меры:

- усиление контроля за исполнением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Пермского края по составлению протоколов об административных правонарушениях со стороны Министерства общественной безопасности Пермского края;

- выявление и устранение причин, препятствующих осуществлению органами местного самоуправления переданных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях;

- регулярная методическая поддержка органов местного самоуправления по вопросам составления протоколов в соответствии с требованиями административного законодательства;

- закрепление полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях за должностными лицами органов исполнительной власти Пермского края в соответствии с постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 20.06.2013 № 853;

- решение вопросов взаимодействия между органами внутренних дел и органами государственной власти Пермского края, органами местного самоуправления в области выявления, пресечения правонарушений и возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных краевым законодательством.

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная

