



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"

20.12.2013

№ 190-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 31.10.2013 № 3654-13/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края депутатом Законодательного Собрания Чулошниковым В.В. (письмо от 30.10.2013 № 3654-13/07).

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.

При этом законопроект **существенно расширяет** перечень административных правонарушений, устанавливаемых на уровне регионального законодательства. Особенная часть законопроекта включает **117 статей**, в которых определены составы административных правонарушений в различных сферах общественных отношений и установлены административные наказания за совершение соответствующих правонарушений.

Для сравнения: особенная часть действующего Закона Пермского края от 01.11.2007 № 139-ПК «Об административных правонарушениях» (далее – Закон № 139-ПК) содержит 27 статей. За шестилетний период действия 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).

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием законопроекта его принятие **не повлечет дополнительных расходов** средств краевого бюджета, так как функции по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях возможно выполнить с имеющейся штатной численностью уполномоченных органов в рамках выделенной бюджетной сметы.

Разработка и внесение данного 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 правонарушения, которые в настоящее время не предусмотрены в краевом законодательстве об административных правонарушениях, что в конечном итоге увеличит исполнение законов Пермского края и сократит рецидив совершения административных правонарушений, а также увеличит доходы краевого и местных бюджетов от уплаты административных штрафов.

Оценивая **актуальность** представленного законопроекта, в первую очередь, необходимо отметить проблемы правового и организационного характера, которые снижают эффективность действующего Закона № 139-ПК.

- *Во-первых*, реализация Закона № 139-ПК сопровождается **регулярными изменениями** его содержания. Так, за шестилетний период действия Закона № 139-ПК были приняты 20 краевых законов 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.

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

В соответствии с ч.6 ст.3.6 Закона № 139-ПК должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых установлена в 21-ой из 27-ми действующих статей особенной части Закона № 139-ПК. В частности, к компетенции должностных лиц органов местного самоуправления 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 2012 года должностными лицами органов местного самоуправления было составлено 6 903 протокола об административных правонарушениях, из них 6 613 протоколов, или 96% были составлены уполномоченными должностными лицами в структуре Пермской городской администрации, при этом доля протоколов, составленных в

органах местного самоуправления иных муниципальных образований, составляет лишь 4%¹.

Отметим, что за 2012 год мировыми судьями Пермского края было рассмотрено 13 954 дел об административных правонарушениях, предусмотренных Законом № 139-ПК. Таким образом, должностными лицами органов местного самоуправления было возбуждено около половины рассмотренных дел.

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». 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.** Субвенции включают в себя расходы на текущие материальные затраты по составлению протоколов об административных правонарушениях и определяются в соответствии с расчетным показателем на одного жителя муниципального образования в год согласно нормативному правовому акту Правительства Пермского края и поправочными коэффициентами в зависимости от вида муниципального образования.

Расчетный показатель по расходам на составление протоколов об административных правонарушениях установлен на 2013 год для города Перми в размере 0,5523 руб., для иных муниципальных образований – 1 рубль (в расчете на одного жителя постоянного населения в год)².

Общая сумма субвенций, предоставляемых местным бюджетам для исполнения полномочий по составлению протоколов, в соответствии с Законом о бюджете Пермского края на 2013 год составляет 2 183,8 тыс.рублей. За 1-е полугодие 2013 г. органами местного самоуправления использовано бюджетных средств на выполнение государственных полномочий – 922,3 тыс.руб., основная доля освоенных средств приходится на г. Пермь (635,2 тыс.руб., или 69%).

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**

¹ По данным отчета об использовании бюджетных средств на выполнение государственных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях за 2012 год (форма № Г-53).

² Постановление Правительства Пермского края от 06.12.2012 № 1420-п «Об утверждении расчетных показателей по расходам бюджета Пермского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»

нормативу 100%³ (ранее административные штрафы, установленные краевым законом, зачислялись в краевой бюджет).

• *В-третьих*, в связи с принятием Федерального закона «О полиции» из полномочий полиции **исключена** функция по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъектов РФ.

В соответствии с Законом Пермского края от 03.07.2013 № 212-ПК соответствующее изменение Закона № 139-ПК вступит в силу со дня вступления в силу закона Пермского края, определяющего должностных лиц государственных органов Пермского края, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, ранее относившихся к компетенции органов внутренних дел.

Постановлением Законодательного Собрания от 20.06.2013 № 853 Правительству Пермского края было рекомендовано подготовить и внести соответствующий законопроект на рассмотрение Законодательного Собрания в течение 2013 года.

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

Анализ содержания законопроекта выявил **проблемные моменты**, которые, по нашему мнению, препятствуют достижению заявленных целей законопроекта.

I. В пояснительной записке к законопроекту предлагаемое расширение перечня административных правонарушений обосновывается тем, что многие общественные отношения, урегулированные законами Пермского края, не подкрепляются нормами об административной ответственности за их нарушение.

Между тем анализ норм законопроекта показывает, что в значительной части статей 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 качестве примера можно привести следующие нормы из пятой главы законопроекта «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, природопользования».

В статьях 5.3-5.8 законопроекта устанавливается административная ответственность за различные нарушения в сфере содержания домашних и иных животных и птиц, проведения мероприятий с участием животных, регулирования численности и отлова безнадзорных животных. Между тем существует судебная практика по признанию подобных норм региональных законов об административных правонарушениях недействующими в связи с отсутствием у субъектов РФ

³ Пункт 4 статьи 46 Бюджетного кодекса РФ в редакции Федерального от 03.12.2012 № 244-ФЗ.

полномочий по установлению административной ответственности за нарушения в области правоотношений, урегулированных федеральным законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии и ветеринарии.

В ст. 5.9 законопроекта устанавливается ответственность за торговлю и транспортировку елей, сосен, пихт или наборов веток этих деревьев без документов (накладных) на отпуск указанной продукции, оформленных в установленном действующим законодательством порядке. Однако краевым законодательством заготовка деревьев хвойных пород для новогодних праздников предусмотрена на лесных участках, подлежащих расчистке, на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. Требование к транспортировке и торговле деревьями при наличии накладных на отпуск данной продукции краевым законодательством не установлено.

В ст. 5.10 предлагается установить ответственность за нарушение сроков сбора, незаконный сбор, заготовку и реализацию дикорастущих и лекарственных трав. В соответствии со ст. 34 Лесного кодекса РФ правила заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Следовательно, установление административной ответственности за нарушение данных правил относится к полномочиям Российской Федерации.

Согласно ст. 5.12 предлагается ввести административную ответственность за нарушение требований по организации и соблюдению режима воспроизводственных участков в пределах территории охотничьих угодий. Законом Пермского края «О реализации полномочий Пермского края в области лесных отношений» определены правила использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, при этом нормы, устанавливающие режим воспроизводственных участков и требования по его организации, в краевом законодательстве отсутствуют.

Полагаем, что административная ответственность на краевом уровне не может вводиться за ввоз на территорию Пермского края отходов, не являющихся вторичными материальными ресурсами (ст. 5.20), нарушение требований в области пчеловодства (ст. 5.22), поскольку нормативными правовыми актами Пермского края данные отношения не урегулированы.

Кроме этого, наблюдается дублирование составов правонарушений в различных статьях, что создает коллизии между нормами законопроекта.

На основании вышеизложенного полагаем, что предлагаемое расширение перечня административных правонарушений в краевом законодательстве **создает риск** опротестования соответствующих норм законодательства и признания их недействующими в связи с превышением полномочий субъекта РФ.

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

Так, в статьях 2.35.1 и 2.35.2 действующего Закона № 139-ПК установлена административная ответственность за изготовление, хранение с целью сбыта, сбыт **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 7.14, 7.15 законопроекта). Однако далее в тексте статьи 7.14 применяется словосочетание «крепкие спиртные напитки».

В статьях 7.17, 7.18 законопроекта, напротив, предусматривается административная ответственность за изготовление или хранение в целях сбыта, а равно сбыт устройств и приспособлений для производства крепких спиртных напитков домашней выработки, предоставление помещения для производства либо сбыта крепких спиртных напитков домашней выработки. При этом понятие «крепкие спиртные напитки», употребляемое для целей ст. 7.17, 7.18, не раскрывается.

В статье 8.2 законопроекта «Нарушение правил (порядка) организации транспортного обслуживания населения», аналогичной по смыслу ст. 2.11 действующего Закона № 139-ПК, исключена часть 3, которая предусматривает увеличенные размеры административных штрафов за повторное совершение данного правонарушения.

По нашему мнению, требуется корректировка указанных положений законопроекта с учетом высказанных замечаний.

3. Для исключения дублирования норм в пункте 3 статьи 12.1 и статьях 12.2, 12.3 законопроекта считаем более приемлемой следующую редакцию указанного пункта: *«3) исполнительными органами государственной власти Пермского края в пределах полномочий, установленных настоящим Законом».*

4. В части 1 статьи 12.4 законопроекта к полномочиям должностных лиц органов государственной власти Пермского края отнесено составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных в **40** статьях законопроекта, из них **7** статей отнесены к полномочиям должностных лиц Государственной инспекции по контролю за объектами культурного наследия Пермского края, Министерства по управлению имуществом и земельным отношениям Пермского края, Контрольно-счетной палаты Пермского края. При этом органы государственной власти, чьи должностные лица будут составлять протоколы об административных правонарушениях, которые предусмотрены в остальных **33** статьях, в законопроекте **не определены**.

По нашему мнению, данный вопрос должен быть урегулирован на уровне закона, иначе создается **неопределенность** в применении соответствующей нормы закона. Кроме этого, невозможно прогнозировать **потребность в**

дополнительных штатных и финансовых ресурсов конкретных органов исполнительной власти края исходя из увеличения объема их полномочий.

Так, согласно сопроводительным материалам к законопроекту не предусматривается увеличения количества органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и рассматривать дела об административных правонарушениях.

*Вместе с тем отметим, что в действующем Законе № 139-ПК к ведению органов исполнительной власти края отнесены только **5 статей**. Протоколы по ним уполномочены составлять должностные лица Государственной инспекции по охране и использованию объектов животного мира Пермского края, Государственной инспекции по экологии и природопользованию Пермского края, Агентства по управлению имуществом Пермского края, Государственной инспекции по контролю за объектами культурного наследия Пермского края.*

Как показывает практика, в структуре органов исполнительной власти Пермского края регулярно происходят преобразования, которые часто влекут их переименование. Поэтому считаем более целесообразным по тексту законопроекта указывать **не конкретное наименование** органа исполнительной власти края, чьи должностные лица наделяются полномочиями по составлению протоколов, а соответствующую **функцию** органа исполнительной власти. В КоАП РФ подведомственность дел об административных правонарушениях устанавливается в соответствии с задачами и функциями, возложенными на федеральные органы государственной власти, без указания наименования государственного органа.

5. Установленный законопроектом объем полномочий органов государственной власти Пермского края по составлению протоколов об административных правонарушениях **не в полной мере соответствует** их полномочиям по осуществлению правового регулирования и контроля в определенных сферах общественных отношений.

Например, в части 2 статьи 12.4 устанавливается полномочие должностных лиц Контрольно-счетной палаты Пермского края составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 3, 4 ст. 2.5 «Нарушение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг», ст. 11.5 «Непредставление сведений (информации)» (в органы местного самоуправления), ст. 11.9 «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа местного самоуправления, осуществляющего контрольные функции». По нашему мнению, полномочие по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями законопроекта, **не соответствует компетенции** Контрольно-счётной палаты Пермского края.

Здесь же отметим, что законопроект не учитывает положения ст. 2 Закона Пермского края от 03.07.2013 № 212-ПК «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях», исходя из смысла которой к ведению органов государственной власти края следует отнести следующие статьи законопроекта: 8.1-8.3, 8.4 (в части нарушений на транспорте

пригородного сообщения и нарушения установленных органами государственной власти края правил организации транспортного обслуживания населения), 7.1, 7.14, 7.15, 9.1 (в части торговли и предоставления услуг населению в местах, не установленных органами государственной власти), 9.2.

6. Законопроектом предполагается существенное увеличение нагрузки на органы местного самоуправления в части осуществления переданных им государственных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Согласно части 3 статьи 12.4 законопроекта к ведению органов местного самоуправления отнесено составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных в 85 статьях законопроекта (в действующем Законе № 139-ПК они вправе составлять протоколы о правонарушениях, предусмотренных в 21 статье).

При этом согласно финансово-экономическому обоснованию законопроекта принятие проекта закона края не потребует дополнительного финансирования, функции по составлению протоколов возможно выполнить с имеющейся штатной численностью уполномоченных органов в рамках выделенной бюджетной сметы.

Отметим, что сумма субвенции, предоставляемой местному бюджету для осуществления полномочий по составлению протоколов, рассчитывается в зависимости от численности постоянного населения муниципального образования, то есть не имеет прямой зависимости от числа составляемых протоколов. Вместе с тем полагаем, что к ведению органов местного самоуправления следует относить те административные правонарушения, которые заключаются в **нарушении муниципальных правовых актов, принятых по вопросам местного значения**, исходя из следующих положений законодательства.

- Согласно ч. 3 ст. 1.3.1 КоАП РФ должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, при осуществлении ими полномочий по контролю (надзору), делегированных субъектами РФ, а также при осуществлении муниципального контроля.

- В соответствии с ч.4 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ суммы штрафов за несоблюдение муниципальных правовых актов, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты. Соответственно, суммы штрафов за несоблюдение нормативных правовых актов регионального уровня подлежат зачислению в бюджет субъекта РФ.

Предлагаемый законопроектом перечень административных правонарушений, отнесенных к ведению органов местного самоуправления, **не соответствует** вышеприведенным положениям законодательства.

Так, например, к полномочиям должностных лиц органов местного самоуправления законопроектом отнесено составление протоколов при нарушении правил содержания и эксплуатации автомобильных дорог и технических средств их обустройства (ст. 6.8). Однако вопросы местного значения в этой сфере ограничены регулированием отдельных вопросов и осуществлением муниципального контроля в отношении автомобильных

дорог местного значения. Кроме этого, административная ответственность за правонарушения в области дорожного движения и дорожной деятельности предусмотрена в главах 11 и 12 КоАП РФ.

К полномочиям должностных лиц органов местного самоуправления в законопроекте отнесены нарушения правил пользования помещениями в многоквартирном доме и эксплуатации жилищного фонда (ст. 6.12-6.14). Между тем федеральное законодательство к вопросам местного значения в этой сфере относит осуществление муниципального жилищного контроля в отношении муниципального жилищного фонда. Статьи 7.21 и 7.22 КоАП РФ предусматривают административную ответственность за нарушение правил пользования жилыми помещениями, а также правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений.

Также проблематичным считаем отнесение к ведению органов местного самоуправления **нарушений общественного порядка**: нарушение тишины и покоя граждан в ночное время, использование пиротехнических изделий в общественных местах, приставание к гражданам, гадание в общественных местах, создание конфликтных ситуаций в семейно-бытовых отношениях и т.п.

В настоящее время органы местного самоуправления не осуществляют полномочия по охране общественного порядка и не вправе принимать муниципальные правовые акты в этой сфере. Следовательно, установленные краевым законом суммы административных штрафов за нарушения общественного порядка сегодня подлежат зачислению в региональный бюджет, а в местные бюджеты не поступают.

В соответствии со ст. 83 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления по организации охраны общественного порядка на территории муниципального района и городского округа муниципальной милицией вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. В настоящее время такой федеральный закон не принят.

В связи с обозначенной проблемой отметим опыт создания Управления муниципальной милиции в структуре администрации города Ижевска (Удмуртская Республика). Данная структура была создана в 2011г. на базе Отдела административно-технического контроля и Отдела по работе с правоохранительными органами местной администрации. Однако основной задачей данного подразделения является не охрана общественного порядка, а выявление и пресечение правонарушений в сфере решения вопросов местного значения (нарушение правил благоустройства, вывоза мусора, торговля в неустановленных местах и т.д.)⁴.

В то же время отдельные правонарушения в тексте законопроекта заключаются в нарушении правил, регулирование которых осуществляется на местном уровне, однако составление протоколов по ним отнесено к полномочиям

⁴ Муниципальная милиция Ижевска опять «при делах». Удмуртская правда, 07.06.2013. <http://udmpravda.ru/articles/munitsipalnaya-militsiya-izhevskaya-opyat-pri-delah>.

органов государственной власти, а не органов местного самоуправления. Это касается правонарушений, установленных статьями ст.5.2-5.8, 5.11, 5.17, 5.18, 5.21 законопроекта.

7. Обращаем внимание на то, что раздел III и главу 12 в соответствии с их содержанием более корректно наименовать: «Органы и должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях и рассматривать дела об административных правонарушениях».

Таким образом, **актуальность** рассмотрения данного законопроекта связана с обозначенной его автором необходимостью увеличения потенциала законодательства Пермского края по защите личности, общества и государства от административных правонарушений, созданием дополнительных источников доходов краевого и местных бюджетов за счет сумм от уплаты административных штрафов.

Вместе с тем считаем, что для устранения обозначенных выше проблемных моментов **потребуется существенная переработка** текста законопроекта, в противном случае принятие законопроекта может повлечь следующие **отрицательные последствия**:

- 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 органов местного самоуправления полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, не относящихся к предметам ведения данных органов.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная