



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае»

(внесен депутатом
Законодательного Собрания
Чулошниковым В.В.)

13.01.2014

№ 7-ЗКЛ

Представленным проектом закона предлагается принять новый Закон Пермского края «Об административных правонарушениях».

Согласно подпункту 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям субъекта Российской Федерации относится решение вопроса об установлении административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Таким образом, рассмотрение и принятие предложенного законопроекта относится к компетенции Законодательного Собрания Пермского края.

По проекту закона имеются следующие замечания и предложения.

1. В статье 1.1:

перечень нормативных правовых актов, составляющих правовую основу принимаемого закона (часть 2), является неполным, в связи с этим его следует либо дополнить, либо исключить;

часть 4 относительно компетенции субъекта Российской Федерации необходимо привести в соответствие со статьей 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП);

часть 5 следует исключить, поскольку компетенция органов местного самоуправления определяется федеральным законодательством, а не законами субъекта Российской Федерации. Согласно статьям 1.1, 1.3 и 1.3.1 КоАП, статьям 14-16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления не наделены полномочиями по принятию нормативных правовых актов, устанавливающих административную ответственность за совершение административных правонарушений. Согласно

части 6 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» указанные государственные полномочия также не могут быть переданы для реализации на местный уровень.

2. Отсылочную **статью 1.2** проекта закона предлагается исключить как усложняющую текст законопроекта и не несущую в себе никакой дополнительной правовой нагрузки.

Это же замечание относится к статьям **1.7-1.10** законопроекта.

3. В статье 1.3:

пункт 1 части 1 следует привести в соответствии со статьей 1.3.1 КоАП;
в пункте 2 части 1 слова «настоящим Кодексом» следует заменить словами «настоящим Законом»;

пункт 3 части 1 следует дополнить словами «предусмотренных настоящим Законом»;

часть 2 следует исключить. Исходя из смысла рассматриваемой нормы, ею фактически предлагается закрепить, каким образом должны пониматься те или иные нормы законопроекта вне зависимости от их объективного, действительного содержания и смысла.

4. Статьи 1.4, 1.5 и 1.6 проекта предлагаем исключить, поскольку полномочия Законодательного Собрания Пермского края и Правительства Пермского края и определены специальными законами, а полномочия органов исполнительной власти Пермского края - нормативными правовыми актами Правительства Пермского края.

5. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предоставление государственных (муниципальных) услуг может осуществляться многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг (иной организацией, осуществляющей функции многофункционального центра). Следовательно, **статью 2.5** проекта следует дополнить положением, определяющим административную ответственность работников многофункционального центра и иной организации, осуществляющей функции многофункционального центра, за нарушение порядка предоставления государственных (муниципальных) услуг.

6. Статью 2.7 законопроекта необходимо доработать, указав, о каких категориях граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, идет речь в статье и в чем выражается несоблюдение сроков заселения жилых помещений.

7. В статье 4.2 проекта необходимо указать принадлежность объектов к конкретной категории историко-культурного значения (статья 4 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

8. Часть 1 статьи 5.10 проекта, предлагающую установить ответственность за нарушение сроков сбора, незаконный сбор дикорастущих и

лекарственных растений, следует исключить, поскольку в соответствии с частью 5 статьи 34 Лесного кодекса правила заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Следовательно, ответственность за нарушение указанных правил может быть установлена только федеральным законом (статья 1.3 КоАП).

9. В соответствии со статьей 24 Водного кодекса Российской Федерации утверждение правил использования водохранилищ, установление режимов пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сброски (выпуска воды) водохранилищ является полномочием органов государственной власти Российской Федерации.

Таким образом, **статью 5.17** проекта, предлагающую установить административную ответственность за несанкционированное опорожнение водохранилищ, следует исключить.

10. **Статью 5.20** проекта следует исключить, поскольку Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» не содержит полномочий субъекта Российской Федерации по установлению каких-либо запретов и ограничений на транспортировку отходов производства и потребления.

11. **Статьей 5.22** проекта предлагается установить административную ответственность за нарушение требований безопасности при размещении ульев и правил содержания пчел. Вместе с тем указанные вопросы урегулированы Ветеринарно-санитарными правилами содержания пчел, утвержденными 15.12.1976 г. Минсельхозом СССР. Следовательно, административная ответственность за нарушение правил может быть установлена только КоАП. На основании этого статью 5.22 законопроекта следует исключить.

12. **Статьей 6.3** проекта предлагается установить административную ответственность за нарушение правил содержания и эксплуатации инженерных коммуникаций и сооружений. Из диспозиции данной нормы неясно, о правилах какого уровня (государственного, муниципального и др.) и характера (технические правила, государственные стандарты и др.) идет речь в статье. Кроме того, в законодательстве отсутствует четкое определение понятий «инженерные коммуникации» и «инженерные сооружения». Анализ нормативных правовых актов показывает, что под этими терминами может пониматься самый широкий комплекс объектов различной направленности. Неопределенность указанных терминов может привести к неоднозначному их пониманию, следовательно, снижает уровень правовых гарантий, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях, и допускает возможность необоснованного привлечения к административной ответственности. Все это делает невозможным применение указанных терминов для квалификации административного правонарушения.

В связи с этим **статью 6.3** проекта необходимо доработать с учетом изложенных замечаний или исключить. Аналогичные замечания касаются **статьей 6.4, 6.5, 6.6, 6.8, 7.23** законопроекта.

13. Статья 6.7 проекта подлежит приведению в соответствие с федеральным законодательством. Так, статьей предлагается установить ответственность за несанкционированное открытие (закрытие) запорно-регулирующих устройств, в том числе на газопроводах. Вместе с тем вопросы обеспечения безопасности при эксплуатации газопроводов определены Постановлением Госгортехнадзора Российской Федерации от 18.03.2003 № 9 «Об утверждении правил безопасности систем газораспределения и газопотребления», следовательно, ответственность за данное правонарушение должна быть установлена федеральным законом (статья 1.3 КоАП).

14. Статьей 6.8 проекта предлагается установить административную ответственность за нарушение правил содержания и эксплуатации автомобильных дорог. Частью 12 статьи 3 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» понятие содержания автомобильной дороги определяется как комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения. В свою очередь, такие работы как, например, проверка технического состояния автомобильных дорог, осуществляются в порядке, устанавливаемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (пункт 4 статьи 17 указанного федерального закона). Следовательно, статью необходимо доработать исходя из требований федерального законодательства, при этом четко определив, в каких именно противоправных действиях выражается нарушение правил эксплуатации автомобильных дорог.

15. Статьей 6.9 проекта предлагается установить административную ответственность за самовольную установку ограждений, перекрытие ими проезжей части, установку иных устройств, препятствующих движению транспорта. Исходя из содержания пункта 1.5 Постановления Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения», участникам дорожного движения запрещается загромождать проезжую часть, снимать, загромождать, повреждать, самовольно устанавливать дорожные знаки и другие технические средства организации движения. За самовольные действия, осуществленные вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку, предусмотрена административная ответственность статьей 19.1 КоАП.

Таким образом, действия по самовольной установке ограждений и перекрытию проезжей части дорог образуют состав правонарушения, за которое предусмотрена ответственность статьей 19.1 КоАП. Следовательно, установление законом субъекта Российской Федерации административной ответственности за те же действия противоречит статьям 1.3, 1.3.1 и пункту 5 статьи 4.1 КоАП.

На основании изложенного статью 6.9 законопроекта следует исключить. Аналогичные замечания касаются статей **6.11, 6.14, 6.17, 6.18, 7.24, 10.2**

проекта, предлагающих установить ответственность за те или иные самовольные действия.

16. Статью 6.10 проекта, предлагающую установить административную ответственность за нарушение архитектурного облика населенного пункта, следует исключить, поскольку по аналогичному составу имеется вступившее в силу решение Верховного Суда Российской Федерации (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.08.2007 № 47-Г07-17).

17. Статьей 6.33 проекта предлагается установить административную ответственность за нарушение сроков передачи технической документации, связанной с управлением многоквартирным домом, товариществу собственников жилья, жилищному кооперативу и др. В соответствии с частью 10 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации управляющая организация за тридцать дней до прекращения договора управления многоквартирным домом обязана передать техническую документацию на многоквартирный дом и иные связанные с управлением таким домом документы вновь выбранной управляющей организации, товариществу собственников жилья либо жилищному кооперативу или иному специализированному потребительскому кооперативу и др. Поскольку порядок и срок передачи технической документации установлен федеральным законом, административная ответственность за его нарушение может быть установлена только КоАП (статья 1.3 КоАП).

На основании изложенного статью 6.33 законопроекта следует исключить.

18. Статью 7.11 проекта, предлагающую установить административную ответственность за создание конфликтных ситуаций в семейно-бытовых отношениях, следует исключить, поскольку признаки данного правонарушения фактически совпадают с аналогичным деянием, за которое установлена административная ответственность по статье 20.1 КоАП «Мелкое хулиганство».

19. Статью 7.20 проекта, предусматривающую административную ответственность за неисполнение должностными лицами органов и учреждений профилактики правонарушений своих обязанностей, следует исключить как противоречащую федеральному законодательству. Система органов, осуществляющих функции по профилактике правонарушений, включает в себя в том числе федеральные органы исполнительной власти (см., например, статью 4 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»), деятельность которых регулируется нормативными правовыми актами Российской Федерации.

20. Содержание части 3 статьи 8.1 проекта, предлагающей установить административную ответственность за нарушение правил пользования городским пассажирским транспортом, следует согласовать с содержанием статьи 8.3 законопроекта, а содержание статьи 8.2 - с содержанием статьи 8.4 законопроекта.

21. Статью 12.1 проекта, устанавливающую перечень органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных

правонарушениях, следует дополнить наименованием исполнительного органа, предусмотренного статьей 12.3 законопроекта.

22. В соответствии со статьей 1.3.1 КоАП к полномочиям субъекта Российской Федерации относится определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

В целях соблюдения принципа ясности и определенности правовых норм в статье 12.4 законопроекта следует четко изложить перечень органов государственной власти, осуществляющих те или иные государственные функции (исключив при этом пункт 1 статьи 12.4 проекта), должностные лица которых наделяются полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях. При этом необходимо учитывать, что в соответствии со статьей 17 Закона Пермского края от 07.09.2007 № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» формирование и организация деятельности органов исполнительной власти Пермского края (включая вопросы, распределение полномочий) являются исключительной прерогативой Правительства Пермского края. Следовательно, закрепление за должностными лицами конкретного исполнительного органа обязанности по составлению протоколов возможно только после внесения изменений в нормативные акты Правительства Пермского края, определяющие компетенцию этого органа. В связи с этим **в статье 12.4** следует указать не собственное наименование органа исполнительной власти, а сделать ссылку на соответствующие полномочия, осуществляемые этим органом.

23. В соответствии со статьей 2.1 КоАП административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Исходя из положений данной статьи, в значении, придаваемом ей правовой позицией Верховного Суда Российской Федерации (определение от 13.02.2013 № 43-АПГ12-24), правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, должны содержать конкретные признаки действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения. Материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, т.е. диспозиция каждой статьи, предусматривающей административную ответственность, должна содержать признаки объекта и объективной стороны такого правонарушения, а не содержать общую отсылку к иным нормативным актам, принятым различными органами публичной власти, либо дублировать федеральные нормы, а также содержать положения, позволяющие толковать их неоднозначно, поскольку это нарушает принцип определенности правового регулирования.

На этом основании подлежат доработке или исключению **статьи 2.1, 2.2, 2.6, 2.8, 5.13, 5.21, 6.1. 6.2, 7.19** законопроекта.

24. В соответствии со статьей 1.3.1 КоАП к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Ввиду отсутствия соответствующего нормативно-правового регулирования на региональном и муниципальном уровне установление административной ответственности по **статьям 5.2, 5.4-5.9, части 2 статьи 5.10, статьям 5.12, 5.16, статье 5.17 (в части), статье 5.18 (в части), статьям 5.19, 6.12, 6.13, 6.15, 6.16 (в части), 6.19, 6.31, 6.32, 7.2 (в части), 7.5-7.9, 7.12, 7.13, 7.16-7.18, 7.21, 7.22, 8.5, 9.6, 11.8, 11.11** представляется необоснованным. Ряд положений указанных статей также не соответствуют критериям ясности и определенности, буквальное содержание отдельных статей позволяет рассматривать вопрос о привлечении к административной ответственности за нарушение прав и интересов в сфере гражданско-правовых отношений. Кроме того, законопроект содержит внутренние неточности и противоречия.

На основании изложенного считаем, что представленный проект закона нуждается в серьезной доработке.

Начальник управления

О.П.Ходорова