



Прокуратура Российской Федерации

## Прокуратура Пермского края

ул. Луначарского, 60,

г. Пермь, Россия, 614990

26.07.2014 № 22-10-41-14

Законодательное Собрание  
Пермского края

### Заключение

на проект Закона Пермского края  
«Об административных правонарушениях  
в Пермском крае»  
(инициатива депутата Чулошникова В. В.)



Прокуратура Пермского края, изучив представленный законопроект, отмечает, что его принятие входит в компетенцию Законодательного Собрания Пермского края.

На основании пункта 1 части 1 ст. 1.3.1 "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" 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.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных актами указанных публично-правовых образований, а также актами органов местного самоуправления.

Вопросы установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральными законами, отнесены к ведению Российской Федерации.

Исходя из положений статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, 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.

На этот счет в Определении Верховного Суда РФ от 13.02.2013 N 43-АПГ12-24 указано, что материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, диспозиция каждой статьи, предусматривающей административную ответственность, должна содержать признаки объекта и объективной стороны такого правонарушения, а не содержать об-

щую отсылку к иным нормативным актам, принятым различными органами публичной власти субъекта Российской Федерации, либо дублировать федеральные нормы, а также содержать положения, позволяющие толковать их неоднозначно, поскольку это нарушает принцип правовой определенности правового регулирования.

Согласно разъяснению в п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части", проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Однако указанные требования при разработке законопроекта не учтены, большинство статей законопроекта противоречат федеральному законодательству.

#### **Статья 1.1.**

Частью 2 данной статьи законопроекта декларируется положение о том, что никакие нормы законопроекта не могут противоречить федеральным законам. Из текста не ясно, к какому субъекту обращено это положение. Необходимость соблюдения норм федерального законодательства закреплена в ч. 5 ст. 76 Конституции РФ. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

#### **Статья 2.2**

Текст предлагаемой статьи законопроекта не содержит конкретных признаков действий образующих состав административного правонарушения, не определяет субъекта правонарушения. Статья носит отсылочный характер к уставам муниципальных образований.

#### **Статья 2.4**

Текст предлагаемой статьи законопроекта не содержит материального основания административной ответственности. Диспозиция этой статьи не содержит признаков объекта и объективной стороны указанного правонарушения

Кроме того, по содержанию данная статья конкурирует со ст. 2.3 законопроекта. Предоставление мер социальной поддержки, предусмотренных краевыми и муниципальными правовыми актами, есть не что иное, как предоставление государственных и муниципальных услуг.

### **Статья 2.5**

Текст предлагаемой статьи законопроекта не содержит состава административного правонарушения. В ней не конкретизируется, о каком жилищном фонде идет речь, согласно жилищному законодательству помещения могут предоставляться по договору социального найма, в специализированном жилищном фонде и др. В силу статьи 52 Жилищного кодекса РФ порядок принятия на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях устанавливается законом субъекта федерации.

Реализация данного положения в органах местного самоуправления урегулирована Административными регламентами предоставления муниципальной услуги по приему заявлений и документов в целях постановки на учет граждан нуждающихся в жилых помещениях. Если это является муниципальной услугой, то ответственность за нарушение порядка её предоставления должна наступать в соответствии со ст.2.3 законопроекта.

### **Статья 2.6**

Текст предлагаемой статьи законопроекта не содержит материального основания административной ответственности. Диспозиция этой статьи не содержит признаков объекта и объективной стороны указанного правонарушения

Закон Пермской области от 07.08.1997 N 813-120 "Об организации работы по опеке и попечительству в Пермском крае" не предусматривает вопросов установления административной ответственности.

На основании ст. 148.1 Семейного кодекса РФ надзор за деятельностью опекунов или попечителей несовершеннолетних граждан осуществляется в соответствии с Федеральным законом "Об опеке и попечительстве".

Кроме того, ряд административных правонарушений в этой сфере уже предусмотрен ст. ст. 5.35, 5,36 5.37 КоАП РФ.

### **Статья 4.2**

Диспозиция ст. 4.2 законопроекта изложена не конкретно. Предлагаемое законопроектом определение объекта культурного наследия включает в себя объекты культурного наследия Российской Федерации. При этом ответственность за нарушение требований использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, их территорий уже установлена ст. 7.13 КоАП РФ. При таких условиях возможна конкуренция между федеральным и краевым законами.

### **Статья 5.2.**

Регламентация общественных отношений в данной сфере находится вне пределов субъектов Российской Федерации.

Из определений Верховного Суда РФ от 14.12.2011 № 64Г11-36, от 30.05.2012 № 81-АПГ12-1, от 24.10.2012 № 46-АПГ12-14, от 23.10.2013 № 53-АПГ13-9 следует, что субъекты Российской Федерации устанавливают административную ответственность за нарушение правил содержания домашних животных с превышением компетенции в области законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.

### **Статья 5.3**

Правоотношения в этой сфере регулируются не краевым, а федеральным законодательством. Гражданский кодекс Российской Федерации в статье 137 устанавливает, что при осуществлении прав лиц не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности. Статья 245 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает ответственность за жестокое обращение с животными, повлекшее их гибель или увечье, если это деяние совершено из хулиганских побуждений, или из корыстных побуждений, или с применением садистских методов, или в присутствии малолетних.

### **Статья 5.4**

Согласно статье 68 Водного кодекса РФ лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, под которым, исходя из смысла приведенной нормы, с учетом положений статьи 76 Конституции РФ, следует понимать нормативные правовые акты федерального значения - Уголовный кодекс РФ и КоАП РФ. Такая правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации выражена в Определении от 11.12.2013 № 57-АПГ13-6.

При таких обстоятельствах установление на региональном уровне административной ответственности за нарушение правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и определение органов, уполномоченных на составление протокола об административном правонарушении, производится с превышением полномочий субъекта Российской Федерации.

### **Статья 5.5**

Без достаточных оснований ст. 5.5 законопроекта предлагается установить административную ответственность за нарушение законодательства Пермского края в области охраны и использования объектов животного мира.

На основании ст. 55 Федерального закона от 24.04.1995 N 52-ФЗ "О животном мире" лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации в области охраны и использования животного мира и среды их обитания, несут административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статьей 7.11 КоАП РФ установлена ответственность за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения.

Во исполнение требований федерального законодательства постановлением Правительства Пермского края от 29.12.2008 № 813-п утвержден перечень должностных лиц Государственной инспекции по охране и использованию объектов животного мира Пермского края, осуществляющих на территории Пермского края федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды

их обитания и федеральный государственный охотничий надзор

Кроме того, предлагаемые законопроектом санкции по данной статье значительно отличаются от КоАП РФ.

#### **Статья 5.6**

С превышением полномочий законопроектом предлагается установить административную ответственность за нарушение порядка заготовки древесины для собственных нужд.

В силу ст.99 Лесного кодекса РФ лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут административную, уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. На федеральном уровне административная ответственность установлена статьёй 8.25 КоАП РФ, в том числе за нарушение правил заготовки древесины, за нарушение правил заготовки живицы, заготовки пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), сбора лекарственных растений, заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов.

Кроме того, из диспозиции статьи не ясно о каком порядке заготовки древесины идет речь, а предлагаемые законопроектом санкции превышают размер, предусмотренный КоАП РФ.

#### **Статья 5.7**

Пребывание граждан в лесах регламентируется ст. 11 Лесного кодекса РФ, согласно которой граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов.

Запрещение или ограничение пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным настоящей статьёй, не допускается.

Статья 53.5 Лесного кодекса РФ допускает ограничение пребывания граждан в лесах и въезд в них транспортных средств, проведение в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах своих полномочий, определенных в соответствии со ст. ст. 81 - 84 ЛК РФ.

Такой порядок утвержден Приказом Рослесхоза от 03.11.2011 N 471.

#### **Статья 5.8**

Текст предлагаемой статьи законопроекта не содержит материального основания административной ответственности. Диспозиция этой статьи не содержит признаков объекта и объективной стороны указанного правонарушения. Из проекта остается не ясным, о каких правонарушениях идет речь. По смыслу статьи законопроекта правоприменителю предлагается проанализировать главу КоАП РФ, не предусмотрена ли федеральным законодателем административная ответственность и после этого рассматривать вопрос об ответственности по законопроекту.

На основании статьи 33 Закона Пермского края от 03.09.2009 N 483-ПК "Об охране окружающей среды Пермского края" неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства Пермского края в области охраны окружающей среды субъектами хозяйственной и иной деятельности, должностными лицами и гражданами влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и законодательством Пермского края об административной ответственности. При этом в законе не конкретизировано каких-либо нарушений, подпадающих под административную ответственность.

### **Статья 6.1**

С превышением компетенции предлагается установить ответственность за нарушения в области градостроительной деятельности. Полномочия регионального законодателя по расширению перечня составов правонарушений в этой сфере ограничиваются формулировкой нормы ст. 58 Градостроительного кодекса Российской Федерации, определяющей общие подходы к ответственности. Согласно указанной статье лица, виновные в нарушении законодательства о градостроительной деятельности, несут дисциплинарную, имущественную, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Следовательно, возможность закрепления составов административно наказуемых деяний в градостроительной сфере возможно исключительно в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Подобный подход находит отражение в судебной практике.

### **Статья 6.3**

В правовой системе Пермского края не имеется нормативного правового акта по данному вопросу. В диспозиции статьи не сформулирован состав правонарушения. Если законопроектом предлагается установление административной ответственности за нарушение положений, принятых органами местного самоуправления, то это войдет в противоречие с существующей правовой практикой.

Например, постановлением Администрации г. Перми от 18.07.2013 N 597 утвержден Административный регламент осуществления муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения города Перми. Регламент предусматривает, что в случае выявления нарушений прав физических лиц, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей осуществляется привлечение виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

### **Статьи 6.4 – 6.7**

В данных статьях законопроекта не конкретизирован состав административного правонарушения.

На основании ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к полномочиям поселений отнесено утверждение правил благоустройства территорий поселений, устанавливающих, в том числе, требова-

ния по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения и др.

При этом вместо единого состава административного правонарушения законопроектом предлагается установить отдельные административные составы правонарушений по каждому элементу правил благоустройства. Тем более, что в органах местного самоуправления приняты единые комплексные нормативные правовые акты. Для иллюстрации можно привести решение Думы Краснокамского городского поселения от 25.04.2012 N 27 "Об утверждении Правил благоустройства и содержания территории Краснокамского городского поселения".

В указанные правила регламентированы вопросы: организация содержания и уборки территорий; общие требования по благоустройству и содержанию территории города; особенности уборки территории в весенне-летний период; особенности благоустройства и содержания придомовых территорий; поддержание архитектурного облика города; наружное освещение; содержание мест погребения и др.

Излишнее дробление приводит к тому, что, например, трудно выявить различия в названии ст. 6.8 «Нарушение правил организации благоустройства и озеленения территории» и ст. 6.11 «Нарушение гражданами правил благоустройства территории».

#### **Статья 6.11**

Название статьи не соответствует её содержанию. При этом диспозиция данной статьи в основном конкурирует со ст. 20.1 КоАП РФ (мелкое хулиганство). Федеральным законом уже установлена административная ответственность за нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. Это правонарушение свидетельствует о низкой культуре нарушителя, его эгоизме, пренебрежении интересами общества, других людей, об игнорировании правил приличия и благопристойности.

#### **Статья 7.4**

Частью 2 статьи 7.4 законопроекта предусмотрена мера административного наказания в виде административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти тысяч рублей. Это противоречит абзацу первому ч. 3 ст. 3.5 КоАП РФ, согласно которой административный штраф на граждан не должен превышать пяти тысяч рублей. Только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом, могут быть предусмотрены иные, увеличенные размеры штрафа.

Статьёй 2.35.1 Закона Пермского края от 01.11.2007 N 139-ПК (ред. от 03.06.2014) "Об административных правонарушениях" установлена административная ответственность за изготовление или хранение с целью сбыта, а равно сбыт крепких спиртных напитков домашней выработки.

Законопроектом без достаточных оснований предлагается установить административную ответственность за изготовление или хранение с целью

сбыта, а равно сбыт спиртных напитков домашней выработки. При этом дается другое понятие спиртных напитков.

В этой связи следует отметить, что действующая статья краевого закона прокуратурой Пермского края оспорена. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции закреплены в статье 6 Федерального закона от 22.11.1995 N 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции". Данной федеральной нормой не предусмотрено полномочий по регулированию отношений, связанных с оборотом спиртных напитков домашней выработки.

#### **Статья 7.6**

В тексте статьи не сформулирован состав административного правонарушения. В правовой системе Пермского края не имеется нормативного правового акта, которым регламентированы эти вопросы.

#### **Статья 7.7**

По предлагаемому законопроектом правонарушению в правовой системе Пермского края не имеется нормативно правового акта. На рассмотрение Законодательного Собрания в 2013 году вносился законопроект «О порядке организации и проведения региональных официальных физкультурных мероприятий, межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, а также культурно-зрелищных, развлекательных мероприятий на территории Пермского края», но он был отклонен. Органы государственной власти и местного самоуправления не имеют полномочий по регулированию порядка проведения массовых культурно-просветительных мероприятий.

Нарушения общественного порядка, о которых говорится в проекте статьи, охватываются статьёй 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство».

#### **Статья 7.8**

Предлагаемая норма также не соответствует установленному порядку установления административной ответственности субъектом Российской Федерации.

В действующей системе регионального законодательства отсутствует правовой акт, регулирующий правоотношения граждан Пермского края в семейно-бытовых отношениях и определяющий понятие «создание конфликтных ситуаций». Диспозиция предлагаемой нормы не определяет субъекта и объект предлагаемого правонарушения.

Проектом статьи не раскрывается объективная сторона правонарушения, поскольку отсутствует четкое определение понятий «нарушающих спокойствие граждан», «неуважение к окружающим», «оскорбительное поведение».

Диспозиция статьи вызывает некоторую неопределенность в ограничении предлагаемого состава правонарушения от правонарушений, ответ-



ственность за совершение которых установлена, например, статьей 5.61 КоАП РФ (оскорбление), статьей 20.1 КоАП РФ (мелкое хулиганство).

### **Статья 8.2**

Данной статьёй предлагается установление ответственности в том числе за нарушение порядка транспортного обслуживания на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Вместе с тем, в правовой базе Пермского края имеется только нормативный акт об организации транспортного обслуживания на межмуниципальном автомобильном транспорте.

### **Статья 9.1**

Текст предлагаемой статьи законопроекта не содержит состава административного правонарушения. Согласно диспозиции имеются в виду разнородные правонарушения. С одной стороны это граждане, занимающиеся торговлей, а с другой стороны – органы государственной власти и местного самоуправления, которые предоставляют услуги в неустановленных местах.

### **Статья 9.5**

Текст предлагаемой статьи законопроекта не содержит состава административного правонарушения. В правовой системе Пермского края по данному вопросу не имеется нормативного правового акта. Органы государственной власти и местного самоуправления не обладают полномочиями по установлению правил регистрации и эксплуатации аттракционной техники.

### **Статья 10.2**

В представленных материалах нет достаточной мотивировки введения нового состава административного правонарушения. По существу данные правонарушения уже охватываются ст. 10.1 законопроекта.

Такие правонарушения уже закреплены в нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Например, решением Пермской городской Думы от 23.09.2003 N 112 (ред. от 25.03.2014) утверждено Положение об организации похоронного дела и порядке деятельности муниципальных кладбищ на территории города Перми. В этом положении имеется специальный раздел, регламентирующий Порядок осуществления погребения умерших.

### **Статья 11.2**

В тексте предлагаемой статьи законопроекта не сформулирован состав административного правонарушения.

На основании статьи 4 Закона Пермского края от 03.10.2007 N 123-ПК "О Гербе Пермского края" порядок изготовления, использования, хранения и уничтожения бланков, печатей и иных носителей изображения Герба Пермского края устанавливается губернатором Пермского края, если иное не установлено нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В настоящее время этого нормативного правового акта не принято.

### **Статья 11.5**

Законопроектом предлагается установить административную ответственность за непредставление сведений в органы местного самоуправления.

В настоящее время эти правоотношения урегулированы статьёй 19.7 КоАП РФ (Непредставление сведений (информации)).

### **Статья 11.9**

Данной статьёй предлагается установить административную ответственность за неповиновение законному распоряжению должностного лица органа местного самоуправления, осуществляющего контрольные функции. Данная норма предлагается с превышением полномочий. Такая ответственность уже установлена статьёй 19.4 КоАП РФ.

### **Статьи 12.2 и 12.3**

В тексте статей законопроекта не учтено Определение Верховного Суда РФ от 26.11.2008 N 44-Г08-37 «Об оставлении без изменения решения Пермского краевого суда от 26.08.2008», которым частично удовлетворено заявление о признании недействующим Закона Пермского края "Об административных правонарушениях" от 01.11.2007 N 139-ПК.

На основании п. 3 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях отнесено только определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 22.1 настоящего Кодекса.

А в силу ч.ч. 2 и 3 ст. 1.3 КоАП РФ определение подсудности дел об административных правонарушениях судам и подведомственности дел об административных правонарушениях комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав является компетенцией Российской Федерации.

### **Статья 12.5**

Данной статьёй законопроекта предлагается создать административные комиссии в муниципальных образованиях Пермского края. Предлагаемый законопроект не может являться основанием для создания комиссий в муниципальных образованиях.

Создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации согласно п. 24.1 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

А в силу ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации может быть осуществлено законом субъекта Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными норматив-

ными правовыми актами не допускается.

**Статья 12.6**

Нумерация статьи ошибочно дана под номером 12.2.

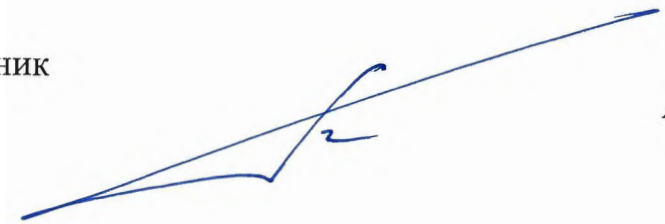
В части 15 данной статьи законопроекта в нарушение федерального законодательства не дано конкретного перечня должностных лиц, которые вправе составлять протоколы об административных правонарушениях.

Изложенное свидетельствует о необходимости внесения в представленный законопроект серьезных изменений.

В тоже время прокуратура края отмечает правильность концепции законопроекта. Действительно существующая нормативно правовая база Пермского края об административных правонарушениях требует совершенствования и систематизации, приведения в соответствие с изменившимся федеральным законодательством.

Прокурор края

государственный советник  
юстиции 3 класса



А. Ю. Белых