



**ГУБЕРНАТОР
ПЕРМСКОГО КРАЯ**

Ул. Куйбышева, д. 14, г. Пермь, 614006
Тел. (342) 253 70 71, 253 70 69
Факс (342) 253 66 49, 253 66 46
E-mail: obladm@permkrai.ru

Председателю Законодательного
Собрания Пермского края

В.А. Сухих

26.06.2014 № СЭД-01-61-861
На № 07/1057-14 от 26.05.2014

О направлении заключения
на проект закона Пермского
края «О внесении изменений
в Закон Пермского края
«Об административных
правонарушениях»

Уважаемый Валерий Александрович!

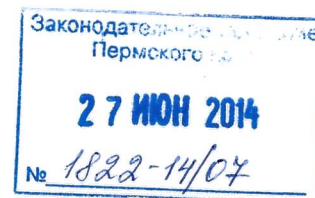
Проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях», внесенный главой города Перми – председателем Пермской городской Думы Сапко И.В., рассмотрен.

Принятие данного законопроекта Законодательным Собранием Пермского края не поддерживаю по основаниям, изложенным в прилагаемом заключении.

Приложение: упомянутое на 4 л. в 1 экз.

С уважением,

В.Ф. Басаргин



Приложение
к письму
губернатора Пермского края
от 26.06.2014 № СЭД-01-61-861

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект закона Пермского края
«О внесении изменений в Закон Пермского края
«Об административных правонарушениях»

Законопроект направлен на внесение в статью 2.8 Закона Пермского края от 1 ноября 2007 г. № 139-ПК «Об административных правонарушениях» (далее – Закон № 139-ПК) изменения, позволяющего применять административную ответственность, в том числе в отсутствие правил содержания домашних животных, установленных органами местного самоуправления. Также проектом закона предлагается повысить размер штрафов за правонарушение, предусмотренное статьей 2.28 Закона № 139-ПК, и дополнить статьей 2.39, предусматривающей административную ответственность за нарушение правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд.

Размеры административных штрафов указаны в пределах, установленных статьей 3.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ 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.

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в определении Верховного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2013 г. № 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. То есть 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 общую отсылку к иным нормативным актам,

принятым различными органами публичной власти субъекта Российской Федерации, либо дублировать федеральные нормы, а также положения, позволяющие толковать их неоднозначно, что нарушает принцип правовой определенности правового регулирования.

Предлагаемые законопроектом изменения административного законодательства подготовлены без учета вышеуказанной позиции Верховного Суда Российской Федерации, а именно: материальное основание административной ответственности, предусмотренное статьями 2.8, 2.39 Закона № 139-ПК, изложенных в частях 2, 3 статьи 1 проекта закона, не конкретизировано, нормы являются бланкетными и отсылают к неназванным нормативным актам либо сформулированы неопределенно, не содержат четкого определения состава правонарушения, требования к его объективной стороне, не указывают, за какие конкретно действия наступает административная ответственность.

В соответствии с пунктом 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя содержание оспариваемого акта или его части необходимо также 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 нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Исключение слов «установленных органами местного самоуправления» устраняет правовую определенность в понимании того, за нарушение каких правил содержания домашних животных в городах и других населенных пунктах проектом закона устанавливается административная ответственность.

Кроме того, следует учитывать, что, согласно определению Верховного Суда Российской Федерации от 30 мая 2012 г. № 81-АПГ12-1, судебная коллегия полагает правильными доводы прокурора о том, что региональный законодатель, устанавливая административную ответственность за нарушение правил содержания домашних животных и птиц (статья 18 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области»), таким образом вторгся в компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, ибо квалификация данного правонарушения не исключается статьей 6.3 КоАП РФ (нарушение законодательства в области обеспечения

санитарно-эпидемиологического благополучия), на что указывают объект и объективная сторона правонарушения.

Согласно пункту 28 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района относятся осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам.

В соответствии с частью 2 статьи 27 Водного кодекса Российской Федерации (далее – Водный кодекс) к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов в области водных отношений, кроме полномочий собственника, предусмотренных частью 1 указанной статьи, относится установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований, для личных и бытовых нужд.

Формулировка части 1 статьи 2.39 Закона № 139-ПК, изложенная в части 3 статьи 1 проекта закона, не соответствует положениям Водного кодекса и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Принятие проекта закона может привести к конкуренции норм КоАП РФ и краевого закона. Статьей 8.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение правил водопользования при заборе воды, без изъятия воды и при сбросе сточных вод в водные объекты (часть 1), нарушение правил водопользования при добыче полезных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах, а равно при возведении и эксплуатации подводных и надводных сооружений, при осуществлении рыболовства, судоходства, прокладке и эксплуатации нефтепроводов и других продуктопроводов, проведении дноуглубительных, взрывных и иных работ либо при строительстве или эксплуатации дамб, портовых и иных сооружений (часть 2).

В определении Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2013 г. № 57-АПГ13-6 указано, что согласно пункту 2 статьи 3 Водного кодекса одним из основных принципов водного законодательства является приоритет охраны водных объектов перед их использованием, при этом охрана водных объектов представляет собой систему мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов (пункт 17

статьи 1 Водного кодекса), следовательно, обустройство родников является элементом их охраны как водных объектов. В силу статьи 68 Водного кодекса лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, под которым, исходя из смысла приведенной нормы, следует понимать нормативные правовые акты федерального значения, то есть Уголовный кодекс Российской Федерации и КоАП РФ.

Приведенные предписания федерального законодательства в их системном единстве позволяют сделать вывод об отсутствии у субъекта Российской Федерации полномочий устанавливать административную ответственность в сфере водных отношений.