



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Закон Пермского края "Об административных правонарушениях"

06.06.2014

№ 91-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 26.05.2014 № 1398-14/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края Главой города Перми – председателем Пермской городской Думы Сапко И.В. (письмо от 23.05.2014 № И-01-01-02-918).

Законопроектом предлагается внести следующие изменения в Закон Пермского края от 01.11.2007 № 139-ПК «Об административных правонарушениях» (далее – Закон № 139-ПК):

в статье 2.8 «Нарушение правил содержания домашних животных» исключить ссылку на правила содержания домашних животных, установленные органами местного самоуправления;

в статье 2.28 «Торговля в неустановленных местах» ужесточить меры административного наказания за соответствующие правонарушения;

дополнить новой статьей 2.39 «Нарушение правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд», установив полномочие должностных лиц органов местного самоуправления по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных указанной статьей.

По существу предлагаемых изменений Закона № 139-ПК необходимо отметить следующее.

1. Согласно действующей редакции статьи 2.8 нарушение **установленных органами местного самоуправления** правил содержания домашних животных в городах и других населенных пунктах влечет административную ответственность граждан и юридических лиц в виде наложения административного штрафа.

Законопроектом предлагается слова «установленных органами местного самоуправления» исключить, что, по мнению авторов законопроекта, позволит применять административную ответственность в отсутствие правил содержания домашних животных, установленных органами местного

самоуправления.

В связи с этим предложением необходимо отметить сложившуюся практику регулирования правил содержания животных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Нормативные правовые акты органов государственной власти Пермского края, направленные на регулирование данного вопроса, отсутствуют.

В настоящее время во многих муниципальных образованиях Пермского края действуют правила содержания домашних животных. В частности в краевом центре действуют Правила содержания собак и кошек на территории города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 17.04.2007 № 81.

Исключение указанной ссылки из статьи 2.8 **не будет препятствовать привлечению к административной ответственности** лиц, которые нарушили правила содержания домашних животных, установленные в муниципальных образованиях Пермского края. Вместе с тем следует иметь в виду **проблемные моменты**, которые, на наш взгляд, ставят под вопрос правомерность норм регионального законодательства об административной ответственности за нарушение правил содержания домашних животных.

Во-первых, предлагаемое изменение (по информации администрации города Перми) обусловлено позицией прокуратуры, согласно которой вопросы содержания домашних животных к вопросам местного значения федеральным законом не отнесены, в силу чего полномочия по установлению правил содержания домашних животных у муниципальных образований **отсутствуют**.

Во-вторых, существует судебная практика признания норм регионального законодательства об административной ответственности за нарушение правил содержания домашних животных **противоречащими федеральному законодательству** и, соответственно, недействующими. На этом основании аналогичные по содержанию статьи были исключены из законов об административных правонарушениях Сахалинской и Кемеровской областей, Красноярского края.

Согласно позиции Верховного Суда РФ региональный законодатель, устанавливая административную ответственность за нарушение правил содержания домашних животных, вторгается в компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, ибо квалификация данного правонарушения не исключается по статье 6.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия)¹.

2. Законопроектом предлагается изложить статью 2.28 «Торговля в неустановленных местах» в новой редакции, **ужесточив меры**

¹ Определения Верховного Суда Российской Федерации от 14.12.2011 № 64-Г11-36, от 30.05.2012 № 81-АПГ12-1, от 23.10.2013 № 53-АПГ13-9.
3660-14

административного наказания за торговлю в местах, не установленных органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления в пределах своей компетенции для этих целей. В том числе предлагается ввести повышенную административную ответственность **за повторное совершение административного правонарушения** лицом, подвергнутым административному наказанию за однородное правонарушение² (таблица 1).

Таблица 1

**Административная ответственность за торговлю в неустановленных местах
согласно действующей редакции статьи 2.28 Закона № 139-ПК
и предлагаемая законопроектом**

| Субъект правонарушения | Действующая редакция статьи | Законопроект | |
|------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| | | за совершение правонарушения | повторное совершение правонарушения |
| Граждане | предупреждение | - | - |
| | или административный штраф в размере от 100 до 500 рублей | административный штраф в размере от 1 000 до 2 000 рублей | административный штраф в размере от 2 000 до 4 000 рублей |
| Должностные лица | административный штраф в размере от 1 500 до 3 000 рублей | административный штраф в размере от 2 000 до 4 000 рублей | административный штраф в размере от 4 000 до 6 000 рублей |
| Юридические лица | административный штраф в размере от 5 000 до 10 000 рублей | административный штраф в размере от 5 000 до 10 000 рублей | административный штраф в размере от 6 000 до 12 000 рублей |

Отметим, что статья 2.28 была введена в Закон № 139-ПК в 2012 году по инициативе ГУ МВД России по Пермскому краю с целью профилактики незаконной торговли, которой, как правило, сопутствуют нарушения прав потребителей и несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований.

По мнению органов местного самоуправления города Перми, практика реализации данной статьи показала, что установленная система наказаний за торговлю в неустановленных местах не способствует профилактике данного вида правонарушений.

Так, за восемь месяцев 2013 года мировыми судьями участков города Перми рассмотрено 561 дело об административных правонарушениях по данной статье, из них в большинстве случаев судьей было назначено минимальное административное наказание в виде предупреждения либо штрафа в размере 100 руб.

Из анализа **региональной законодательной базы об административных правонарушениях** следует, что сегодня в большинстве субъектов Российской Федерации действуют нормы об административной ответственности за торговлю в неустановленных местах. Установленные размеры административных санкций при этом значительно варьируются: диапазон

² Согласно статье 4.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях лицо считается подвергнутым административному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

размеров административных штрафов, налагаемых на граждан, составляет от 100 до 5 000 рублей; на должностных лиц – от 500 до 50 000 рублей; на юридических лиц – от 1 000 до 200 000 рублей.

Следует отметить, что в Пермском крае по отношению к другим субъектам РФ в составе Приволжского федерального округа установлены **минимальные размеры** штрафных санкций (сведения о мерах административной ответственности за торговлю в неустановленных местах по субъектам РФ, входящим в Приволжский федеральный округ, приведены в приложении).

С учетом вышеизложенного полагаем, что предлагаемое законопроектом ужесточение административных санкций за торговлю в неустановленных местах на территории Пермского края **актуально**.

3. Согласно законопроекту главу II «Особенная часть» Закона № 139-ПК предлагается дополнить статьей 2.39 «Нарушение правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд», в которой предусмотреть административную ответственность за неисполнение или нарушение муниципальных нормативных правовых актов, принятых в пределах полномочий органов местного самоуправления, установленных законодательством РФ, в целях организации использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд.

Административное наказание за совершение правонарушения предлагается установить в виде **административного штрафа** (таблица 2).

Таблица 2

| Субъект правонарушения | Санкции | |
|------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| | за совершение правонарушения | повторное совершение правонарушения |
| Граждане | административный штраф в размере от 1 000 до 3 000 рублей | административный штраф в размере от 1 500 до 5 000 рублей |
| Должностные лица | административный штраф в размере от 2 000 до 10 000 рублей | административный штраф в размере от 10 000 до 50 000 рублей |
| Юридические лица | административный штраф в размере от 10 000 до 50 000 рублей | административный штраф в размере от 50 000 до 200 000 рублей |

По данной части законопроекта следует отметить следующее.

- В соответствии со статьей 1.3.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

- Водным кодексом РФ и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа и муниципального района отнесено **установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд** (в отношении

водных объектов, находящихся в собственности соответствующих муниципальных образований).

В пределах установленных полномочий органами местного самоуправления муниципальных образований Пермского края утверждены правила использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд. К примеру, в городе Перми действуют Правила использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд на территории муниципального образования город Пермь (утверждены решением Пермской городской Думы от 28.09.2010 № 153). Однако административная ответственность за нарушение установленных правил на территории Пермского края *не установлена*.

Таким образом, **актуальность** дополнения Закона № 139-ПК новым составом правонарушения обусловлена необходимостью обеспечения соблюдения установленных органами местного самоуправления правил использования водных объектов в муниципальных образованиях Пермского края.

По нашему мнению, в данной части законопроекта содержатся следующие **проблемные моменты**.

1. Исходя из анализа установленных в муниципальных образованиях правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд можно сделать вывод, что нарушение отдельных требований и запретов в этих правилах образует состав правонарушений, предусмотренных в Кодексе РФ об административных правонарушениях (в статьях 8.12.1 «Несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе», 8.13 «Нарушение правил охраны водных объектов», 8.14. «Нарушение правил водопользования» и других).

На этом основании полагаем целесообразным исключить из состава правонарушения, установленного в новой статье 2.39, противоправные действия (бездействия), содержащие составы административных правонарушений, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях.

2. Полагаем, что из системы санкций, установленных статьей 2.39, следует исключить административные штрафы, налагаемые *на должностных и юридических лиц*, поскольку в пределах установленных полномочий органами местного самоуправления регулируются правила использования водных объектов общего пользования *для личных и бытовых нужд*. При этом водопользователями выступают *граждане (физические лица)*, использующие водные объекты общего пользования исключительно для личных и бытовых нужд. Следовательно, административную ответственность за нарушение установленных правил могут нести только *граждане*.

В целом полагаем, что принятие законопроекта **актуально** и повлечет **благоприятные последствия** в части усиления мер административного воздействия на нарушителей установленных требований по осуществлению торговли в специально отведенных для этого местах, а также введения мер административной ответственности в целях предупреждения нарушения гражданами правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная

**Сведения о мерах административной ответственности за торговлю
в неустановленных местах по субъектам РФ,
входящим в Приволжский федеральный округ**

| Наименование субъекта РФ | Меры административной ответственности | | |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------|
| | граждане | должностные лица | юридические лица |
| Республика Удмуртия | штраф 5 000 рублей | штраф от 10 000 до 50 000 рублей | штраф от 15 000 до 100 000 рублей |
| Самарская область | - предупреждение или - штраф от 1 500 до 4 500 рублей | штраф от 7 500 до 15 000 рублей | штраф от 7 500 до 22 500 рублей |
| <i>при повторном совершении правонарушения</i> | штраф 5 000 рублей | штраф 50 000 рублей | штраф 80 000 рублей |
| Оренбургская область | - предупреждение или - штраф от 1 000 до 3 000 рублей | штраф от 5 000 до 20 000 рублей | штраф от 20 000 до 30 000 рублей |
| <i>при повторном совершении правонарушения</i> | штраф от 3 000 до 5 000 рублей | штраф от 20 000 до 25 000 рублей | штраф от 30 000 до 35 000 рублей |
| Саратовская область | штраф от 2 000 до 3 000 рублей | штраф от 4 000 до 10 000 рублей | - |
| <i>при повторном совершении правонарушения</i> | штраф от 4 000 до 5 000 рублей | штраф от 10 000 до 15 000 рублей | - |
| Нижегородская область | штраф от 1 000 до 2 000 рублей | штраф от 5 000 до 10 000 рублей | штраф от 20 000 до 50 000 рублей |
| Ульяновская область | штраф от 3 000 до 5 000 рублей | штраф от 5 000 до 7 000 рублей | штраф от 10 000 до 30 000 рублей |
| Пензенская область | штраф от 1 500 до 3 000 рублей | штраф от 3 000 до 5 000 рублей | штраф от 10 000 до 15 000 рублей |
| <i>при повторном совершении правонарушения</i> | штраф от 3 000 до 5 000 рублей | штраф от 6 000 до 10 000 рублей | штраф от 20 000 до 30 000 рублей |
| Республика Татарстан | штраф от 200 до 500 рублей | штраф от 2 000 до 5 000 рублей | штраф от 20 000 до 50 000 рублей |
| Республика Башкортостан | штраф в размере от 300 до 500 рублей | штраф в размере от 5 000 до 8 000 рублей | штраф в размере от 8 000 до 10 000 рублей |
| Чувашская Республика | - предупреждение или - штраф от 300 до 500 рублей | штраф в размере от 2 000 до 4 000 рублей | штраф в размере от 20 000 до 30 000 рублей |
| Республика Марий Эл | - предупреждение или - штраф от 100 до 500 рублей | штраф от 2 000 до 4 000 рублей | штраф от 20 000 до 30 000 рублей |
| Пермский край | - предупреждение или - штраф в размере от 100 до 500 рублей | штраф от 1 500 до 3 000 рублей | штраф от 5 000 до 10 000 рублей |
| Республика Мордовия | - предупреждение или - штраф от 100 до 1 000 рублей | штраф от 1 000 до 3 000 рублей | штраф от 1 000 до 3 000 рублей |