



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

(внесен фракцией «Единая Россия»)

20.11.2020

№ 205-ЗКЛ

Рассмотрение представленного проекта закона находится в компетенции Законодательного Собрания Пермского края.

Считаем необходимым отметить, что по просьбе фракции «Единая Россия» представленный законопроект ранее уже направлялся в государственное-правовое управление аппарата Законодательного Собрания Пермского края для подготовки предварительного заключения. Замечания и предложения, изложенные в заключении государственного-правового управления аппарата Законодательного Собрания Пермского края от 03.11.2020 № 176-ЗКЛ, не были учтены в полном объеме; редакция проекта закона не претерпела каких-либо изменений по сравнению с ранее представленной. В связи с вышеизложенным считаем необходимым повторно высказать следующие предложения и замечания.

Законопроектом предлагается дополнить Закон Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее - Закон № 460-ПК) главой VI.I. Считаем данный подход не полностью соответствующим правилам юридической техники рубрикации нормативных правовых актов. Принятие изменений, предложенных проектом закона, повлечет наличие в тексте Закона № 460-ПК двух глав со смежным предметом правового регулирования, что привнесет элемент внутрискруктурной смешанности и неопределенности. Также данный подход противоречит принципу нумерации статей, апробированному в проекте закона: при дополнении Закона № 460-ПК главой с порядковым номером VI.I., при перечислении входящих в ее состав статей возрастать от меньшего к большему должна последняя цифра номера статьи, т.е. находящаяся после «б.1» а не та, что находится посередине. Иными словами, использованная нумерация актуальна именно в случае дополнения главы 6 новыми статьями. Также проект закона в практически неизменном или незначительно измененном виде воспроизводит ряд действующих положений Закона № 460-ПК, которые

одновременно с этим предлагается исключить на основании части 2 статьи 1 проекта. Полагаем, что это является нецелесообразным.

В связи с вышеизложенным предлагаем части 1, 2, а также абзацы первый и второй части 3 статьи 1 объединить и изложить в следующей редакции: «Главу VI дополнить статьями следующего содержания:», а также исключить из текста законопроекта статью 6.4.1, так как она воспроизводит статью 6.12 действующей редакции Закона № 460-ПК, часть 2 статьи 6.7.1, регулиющую те же правоотношения, что и часть 2 статьи 6.3 Закона № 460-ПК, а также часть 3 статьи 6.7.1, которой соответствует статья 6.9 Закона № 460-ПК.

При внесении изменений в законы субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ) об административных правонарушениях следует учитывать положения статей 1.3 и 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), которыми предусмотрены принципы разграничения компетенции в сфере законодательства об административных правонарушениях. Пунктом 3 части 1 статьи 1.3 КоАП установлено, что к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП субъекты РФ уполномочены на установление своими законами об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В соответствии с абзацем третьим пункта 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» законом субъекта РФ не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации.

Кроме того, Верховным Судом Российской Федерации (далее – ВС РФ) многократно высказывалась правовая позиция, согласно которой субъект РФ вправе устанавливать административную ответственность лишь по вопросам, не урегулированным федеральным законом (Определение ВС РФ от 26.03.2014 № 9-АПГ14-1, Определение ВС РФ от 14.05.2014 № 55-АПГ14-5, Определение ВС РФ от 28.05.2014 № 78-АПГ14-12, от 17.06.2015 № 5-АПГ15-26, от 24.06.2015 № 71-АПГ15-3).

Также ВС РФ неоднократно подчеркивалось, что законом субъекта РФ может быть установлена административная ответственность за нарушение требований законодательства субъекта РФ или муниципальных правовых актов посредством установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной

стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта РФ, с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена КоАП (апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 24.07.2019 № 75-АПА19-12, от 15.03.2017 № 10-АПГ17-1, от 18.01.2017 № 59-АПГ16-13).

Исходя из этого, законами субъектов РФ не может быть предусмотрена административная ответственность за нарушение норм запрещающего характера, содержащихся в законодательстве субъекта РФ и муниципальных нормативных правовых актах, если при этом данные запреты одновременно установлены федеральным законодательством. Однако не все нормы представленного законопроекта соответствуют данному требованию.

Статьей 6.1.1 (см. часть 3 статьи 1 законопроекта) предлагается установить административную ответственность за ненадлежащее содержание подземных инженерных коммуникаций, расположенных на территории общего пользования. Объективная сторона правонарушений, предусмотренных частями 1, 3, 4 данной статьи, содержит указание на конкретные деяния, влекущие повреждение инженерных коммуникаций. Аналогичные нормы законов других субъектов РФ становились предметом рассмотрения ВС РФ, которым было указано, что соответствующие правила урегулированы федеральными нормативными правовыми актами, ответственность за нарушение которых предусмотрена нормами КоАП (Определение ВС РФ от 17.08.2011 № 74-Г11-18; Определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 07.10.2015 № 46-АПГ15-39). В связи с этим считаем, что установление административной ответственности, предусмотренной частями 1, 3, 4 статьи 6.1.1, превышает компетенцию субъекта РФ в сфере законодательства об административных правонарушениях, вследствие чего их следует исключить. Кроме того, учитывая данное замечание, часть 2 статьи 6.1.1 предлагаем считать частью 1, часть 5 – частью 2, содержащиеся в части 5 слова «частями 1-4» заменить словами «частью 2», а также примечание к статье 6.1.1 исключить как лишнее.

Учитывая, что ВС РФ ориентирует на использование развернутого словесного описания объективной стороны состава административного правонарушения и категорически высказывается против использования бланкетных конструкций (Определения ВС РФ от 10 октября 2018 года № 70-АПГ18-4, от 31 августа 2016 года № 31-АПГ16-5, от 24 июня 2015 года № 71-АПГ15-3, Определения ВС РФ от 10 октября 2018 года № 70-АПГ18-4 и № 74-АПГ18-6, от 24 июня 2015 года № 71-АПГ15-3, от 31 августа 2016 года № 31-АПГ16-5), предлагаем в статье 6.2.1 изложить закрытый перечень объектов, в границах которых не допускается осуществление купания.

В статье 6.3.1 содержится состав административного правонарушения, заключающегося в повреждении элементов благоустройства. Отмечаем, что ВС РФ, исследуя норму смежного содержания, указал, что уничтожение или повреждение газонов, цветников и клумб, повреждение, самовольная вырубка, выкапывание растительности на территории общего пользования есть не что иное, как умышленное уничтожение или повреждение чужого

имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба, в связи с чем данное правонарушение квалифицируется по статье 7.17 КоАП (Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24.06.2015 № 71-АПГ15-3). Кроме того, в другом судебном акте (определение Верховного Суда РФ от 27.02.2013 № 46-АПГ13-2), помимо этого аргумента была также высказана позиция, в соответствии с которой деяния, заключающиеся в уничтожении или повреждении объектов благоустройства, расположенных на территориях общего пользования, посягают на общественные отношения в сфере осуществления права собственности, способы защиты которого определены главой 20 Гражданского кодекса Российской Федерации. Федеральный законодатель, устанавливая административную ответственность за посягательство на собственность, отнес указанный вопрос к ведению Российской Федерации, а не регионального законодателя. Следуя данному направлению судебной практики, считаем, что статью 6.3.1 необходимо исключить.

Учитывая, что в соответствии с частью 8 статьи 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации, в части 1 статьи 6.5.1 слова «или ее уполномоченным функциональным (территориальным) органом» следует заменить словами «либо ее отраслевым (функциональным) и (или) территориальным органом».

Частями 2, 3, 4, 6, 7 статьи 6.5.1 предлагается установить административную ответственность за нарушения, совершаемые при проведении земляных работ. Подобные нормы законов об административных правонарушениях, действовавшие на территориях других субъектов Российской Федерации, уже оказывались предметом рассмотрения ВС РФ, по мнению которого правила проведения вышеназванных видов работ регламентированы в государственных стандартах, актах градостроительного законодательства, строительных нормах и правилах, нормативных актах в области строительства при выполнении инженерных изысканий, проектных, строительно-монтажных работ, а также при производстве строительных материалов, конструкций и изделий, в связи с чем административную ответственность за противоправные деяния, совершенные при выполнении указанных видов работ, следует считать установленной и действующей на основании КоАП (Определение ВС РФ от 26.04.2006 № 11-Г06-7, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 13.07.2016 № 78-АПГ16-6). Также согласно иному судебному акту (Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 19.09.2018 № 46-АПГ18-22) фактически нарушения при проведении земляных работ неизбежно пересекаются с противоправными деяниями, объективные стороны которых образуют нарушение установленных требований земельного, санитарного, экологического, технического законодательства, в том числе в сфере благоустройства территорий общего пользования населенных пунктов, включая проведение земляных работ, КоАП РФ (статьи 6.3, 6.4, 7.1, 7.14, 7.17,

8.1, 8.8, 9.4, 11.21). В связи с этим полагаем, что части 2, 3, 4, 6, 7 статьи 6.5.1 следует исключить. Кроме того, изложенная выше позиция частично касается и части 6 статьи 6.5.1 – в той мере, в которой она регулирует административную ответственность за неосуществление мероприятий, предусмотренных разрешением на проведение земляных работ. В свою очередь, предусмотренное в части 6 статьи 6.5.1 неосуществление мероприятий по сдаче законченных земляных работ полностью охватывается частью 1 этой же статьи. Суммируя вышесказанное, полагаем, что часть 6 статьи 6.5.1 также необходимо исключить. Помимо этого, учитывая все представленные замечания, касающиеся частей 2-7 статьи 6.5.1, предлагаем часть 8 данной статьи считать частью 2, также слова «частями 1-7» заменить в ней словами «частью 1».

Считаем, что административные правонарушения, предусмотренные частями 1 и 2 статьи 6.6.1, совпадают между собой, сливаясь до полной неразличимости, поскольку парковка транспортного средства по своему понятию предполагает его размещение (оставление) и при этом данному действию неизбежно предшествует осуществлению проезда по объекту до места парковки. В силу данного обстоятельства, а также учитывая судебную практику ВС РФ (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 18.10.2017 № 5-АПГ17-87), части 1 и 2 статьи 6.6.1 предлагаем объединить и изложить в следующей редакции: «Размещение транспортных средств на газоне или иной территории, занятой зелеными насаждениями, -».

Частями 3-5 статьи 6.6.1 определяются составы административных правонарушений, заключающихся в совершении действий, направленных на повреждение древесных и кустарниковых растений. Определением Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 24.06.2015 № 71-АПГ15-3 (далее – определение № 71-АПГ15-3), оставившим в силе решение суда первой инстанции о признании недействующей нормы, устанавливавшей административную ответственность за невыполнение требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления в сфере озеленения территорий, содержания и обеспечения сохранности зеленых насаждений, включая незаконную вырубку или повреждение зеленых насаждений зеленого фонда в границах муниципального образования. Высказана следующая правовая позиция. Нарушение правил содержания деревьев, кустарников, газонов и цветников на территории общего пользования, демонстрирует нарушения законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившиеся в несоблюдении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, ответственность за которые наступает по статье 6.3 КоАП; уничтожение или повреждение газонов, цветников и клумб, повреждение, самовольная рубка, выкапывание растительности на территории общего пользования есть не что иное, как умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба, в связи с чем данное правонарушение квалифицируется по статье 7.17 КоАП.

Подобные выводы содержатся также в Определении Верховного Суда РФ от 03.09.2008 № 58-Г08-12. В части 5 статьи 6.6.1 содержится положение, согласно которому предусмотренный данной нормой состав административного правонарушения наличествует лишь тогда, когда деяние не образует составы административных правонарушений или преступлений, установленных федеральными законами. Однако, как отмечает ВС РФ в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 03.02.2016 № 47-АПГ15-31, само по себе непосредственное указание в законе субъекта РФ положений о том, что наступление административной ответственности в соответствии с ним возможно лишь в случае, если совершение перечисленных в ней действий не влечет ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не разрешает возникающие противоречия. Основываясь на всех изложенных выводах, полагаем, что части 3-5 статьи 6.6.1 необходимо исключить.

Частью 6 статьи 6.6.1 предлагается установить административную ответственность за выпас сельскохозяйственных животных на территории общего пользования в местах, не предназначенных для этого. Предметом рассмотрения ВС РФ уже являлась практически идентичная норма соответствующего закона Самарской области (самовольный выгон и выпас животных (крупный рогатый скот, мелкий рогатый скот, свиньи, лошади) и птиц на территориях общего пользования). В Определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 07.10.2015 № 46-АПГ15-39 указано, что объект данного правонарушения составляют общественные отношения в связи с несоблюдением правил содержания сельскохозяйственных животных и птиц. Эти меры по своей юридической природе являются санитарно-эпидемиологическими, ветеринарными и иными мерами, направленными на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний, обусловленных воздействием на человека биологических факторов среды обитания (возбудителей инфекционных заболеваний) и возможностью передачи болезни от животного к здоровому человеку, и, таким образом, урегулированными федеральным законодательством. В настоящее время, как полагает ВС РФ, в КоАП РФ имеются специальные нормы (статьи 6.3, 6.4, 7.17, 8.26, 8.39, 10.6), по которым возможна квалификация административного правонарушения, связанного с нарушением правил содержания животных. Учитывая вышесказанное, считаем, что часть 6 статьи 6.6.1 следует исключить.

Анализируя положения части 1 статьи 6.7.1, отмечаем, что предметом нормоконтроля ВС РФ, осуществленного в рамках определения № 71-АПГ15-3 от 24.06.2015, становились составы административных правонарушений, аналогичные тем, что предлагается установить в части 1 статьи 6.7.1: оставление бытовых отходов и иного мусора вне мусорных контейнеров и иных емкостей, предназначенных для их сбора; складирование снега на территории общего пользования с нарушением установленных органами местного самоуправления правил; складирование и хранение грунта, мусора

на не оборудованной для этих целей территории, а равно вне отведенных в установленном органами местного самоуправления порядке для этих целей мест, в том числе при организации и производстве земляных, строительных, дорожно-строительных и иных видов работ. Высшей судебной инстанцией был сделан вывод об отсутствии у субъектов РФ полномочий по принятию таких норм, аргументированный тем, что квалификация данных правонарушений не исключается по статье 8.2 КоАП РФ, поскольку ответственность наступает за нарушение запретов, регламентированных Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и обязательных к соблюдению на всей территории Российской Федерации всеми субъектами (физическими, юридическими лицами), осуществляющими деятельность по сбору, накоплению, использованию, транспортированию, размещению отходов в том числе на территориях муниципальных образований. Также в данном определении указывается, что содержащиеся в законе субъекта РФ составы подпадают под деяния, объективная сторона которых заключается в нарушении санитарных, экологических, строительных, технических требований. Аналогичное мнение ВС РФ выразил также в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам от 18.12.2019 № 1-АПА19-21 и в Определении от 27.02.2013 № 46-АПГ13-2.

Статьей 6.8.1 предлагается установить административную ответственность за ненадлежащее содержание и использование фасадов зданий, строений, сооружений и их конструктивных элементов. Данный вопрос неоднократно становился предметом рассмотрения ВС РФ (Определение № 71-АПГ15-3, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21.11.2018 № 81-АПГ18-20, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11.12.2017 № 45-АПГ17-18.), который высказал императивное мнение, согласно которому соответствующие запреты и ограничения представляют свод федеральных правил и стандартов, применяемых при осуществлении деятельности по благоустройству, нарушение ряда которых может квалифицироваться, например, по статьям 7.13, 7.14.2 КоАП РФ (нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия); статье 7.17 КоАП РФ (уничтожение или повреждение чужого имущества), статье 7.22 КоАП РФ, (нарушение правил содержания жилых домов и жилых помещений); статье 7.23.3 КоАП РФ (нарушение организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами, правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами); статье 14.3 КоАП РФ (нарушение законодательства о рекламе); статье 7.24 КоАП РФ (использование объекта нежилого фонда, находящегося в федеральной собственности, с нарушением установленных норм и правил эксплуатации); статье 20.4 (размещение транспарантов и баннеров с нарушением правил пожарной безопасности). Замечания, высказанные относительно статьи 6.8.1, в полной мере касаются также и статьи 6.9.1,

поскольку ненадлежащее размещение информации на фасадах зданий, строений, сооружений является разновидностью более широкого по содержанию состава статьи 6.8.1, а, как известно, выводы, относящие к роду, автоматически распространяются и на вид. Таким образом, руководствуясь всем вышеизложенным, считаем, что статьи 6.8.1 и 6.9.1 противоречат принципам разграничения компетенции в сфере законодательства об административных правонарушениях между Российской Федерацией и ее субъектами и их следует исключить из текста проекта закона.

Учитывая содержание статьи 2 Закона Пермского края от 06.10.2020 № 574-ПК «О дополнительных вопросах, регулируемых правилами благоустройства территорий муниципальных образований Пермского края» (далее – Закон № 574-ПК), название и абзац первый статьи 6.10.1 предлагаем изложить в следующей редакции:

«Статья 6.10.1. Непроведение мероприятий по предотвращению распространения и уничтожению борщевика Сосновского

Непроведение на земельных участках в границах населенных пунктов мероприятий по предотвращению распространения и уничтожению борщевика Сосновского,- ».

Положения частей 4 и 5 статьи 1 проекта закона потребуют корректировки с учетом замечаний, ранее высказанных в настоящем заключении.

Поскольку статья 6.10.1 проекта является производной от Закона № 574-ПК, который вступает в силу с 1 января 2021 года, но не ранее чем через десять дней после дня его официального опубликования, в статье 2 проекта закона необходимо установить идентичный порядок вступления в силу статьи 6.10.1.

Редакционные замечания будут выданы в рабочем порядке.

Начальник управления

О.П.Ходорова