



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д.2, лит. А, Санкт Петербург
Тел. (812) 611-55-85

Председателю
постоянной комиссии
по экологии и природопользованию

Н.А. Кузьмину

09.06.2018 № 2870-1/18-06-0-1

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона «О внесении изменений в статью 28.3 Кодекса
Российской Федерации об административных правонарушениях»

Внесен вице-губернатором Ленинградской области по внутренней политике
С.Н. Перминовым

Правовое управление, изучив представленный проект федерального закона (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с формальным соблюдением требований Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

В соответствии с законопроектом предлагается наделить должностных лиц органов местного самоуправления полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая устанавливает административную ответственность за **несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами.**

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, в настоящее время **исчерпывающий перечень административных правонарушений**, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КОАП РФ), при выявлении которых органы местного самоуправления имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, установлен частью 7 статьи 28.3 КОАП РФ.

Речь, в частности, идет об административных правонарушениях, предусмотренных следующими статьями (частями статей) КОАП РФ: частью 1 статьи 19.4 (неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль), статьей 19.4.1

(воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа муниципального контроля), частями 1, 31 и 32 статьи 19.5 (невыполнение в срок законного предписания органа или должностного лица, осуществляющего муниципальный контроль), статьей 19.7 (непредставление или несвоевременное представление информации в орган или должностному лицу, осуществляющему муниципальный контроль).

Таким образом, все перечисленные административные правонарушения неразрывно связаны с осуществлением **муниципального контроля**.

Указывая на отсутствие в данном перечне статьи 8.2 КОАП РФ, разработчик законопроекта обращает внимание на то, что административные правонарушения, предусмотренные данной статьей, как правило, выявляются должностными лицами органов местного самоуправления в процессе осуществления муниципального земельного контроля.

Отсутствие у должностных лиц органов местного самоуправления полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных указанной статьей КОАП РФ, по мнению разработчика законопроекта, нередко приводит к невозможности привлечения виновных лиц к административной ответственности.

По результатам исследования правовое управление приходит к следующим выводам.

Содержащееся в пояснительной записке утверждение, в соответствии с которым частью 7 статьи 28.3 КОАП РФ установлен **исчерпывающий перечень административных правонарушений**, по которым должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, является не совсем верным.

Так, согласно части 3 статьи 1.3.1 КОАП РФ, **в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КОАП РФ или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля.**

Анализ законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях позволяет сделать вывод о том, что в целом ряде регионов положения части 3 статьи 1.3.1 КОАП РФ реализуются.

Например, статьей 12.1 Закона Архангельской области от 3 июня 2003 года № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» определены конкретные статьи КОАП РФ, по которым должностные лица органов местного самоуправления Архангельской области вправе составлять протоколы об административных правонарушениях при осуществлении муниципального лесного контроля, муниципального земельного контроля, муниципального жилищного контроля, муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения, муниципального контроля за соблюдением правил благоустройства территорий поселений и городских

округов, муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения и т.д.

Аналогичные положения содержатся в статье 64-1 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 года № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» и в статье 12.3 Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях от 20 мая 2003 года № 34-З (отдельно следует отметить, что в законе Ленинградской области от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» подобные нормы отсутствуют).

При этом, однако, ни один из перечисленных выше региональных законов не предусматривает возможность составления должностными лицами органов местного самоуправления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.2 КОАП РФ, при осуществлении ими муниципального земельного контроля.

Обусловлено это, очевидно, тем, что муниципальный земельный контроль имеет опосредованное отношение к содержанию данной статьи, которая, как указывалось выше, предусматривает ответственность за несоблюдение **экологических и санитарно-эпидемиологических требований** при обращении с отходами производства и потребления.

Экологические требования при обращении с отходами производства и потребления определены статьей 51 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», а **санитарно-эпидемиологические требования**, соответственно, - статьей 22 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Следует отметить, что ни Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ни Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» **не предусматривают возможность осуществления муниципального контроля за соблюдением экологических или санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления и не наделяют органы местного самоуправления надзорными полномочиями** в указанных сферах.

Согласно статье 65 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и статье 25 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» **государственный экологический надзор (включающий в себя в том числе и государственный надзор в области обращения с отходами) осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный экологический надзор).**

В свою очередь, согласно статье 46 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» **федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор**

осуществляют **федеральные органы исполнительной власти**, входящие в систему федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, и **органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации**, осуществляющие переданные полномочия по осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

В этой связи представляется логичным, что в соответствии с частью 1 статьи 28.3, статьями 23.13 и 23.29 КОАП РФ полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.2 КОАП РФ, наделены должностные лица органов, осуществляющих **федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор** (то есть должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальных органов), а также **федеральный и региональный государственный экологический надзор** (то есть должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

Учитывая изложенное, правовое управление отмечает, что вопрос о поддержке Законодательным собранием Ленинградской области предложенной разработчиком концепции законопроекта является **дискуссионным**, а в случае принятия решения о его внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы к его содержанию могут быть высказаны замечания, аналогичные тем, которые указаны в настоящем заключении.

Аргументом, который может быть высказан в пользу предложенной разработчиком законопроекта концепции, является то, что некоторые (но далеко не все) противоправные деяния, подпадающие под признаки административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.2 КОАП РФ, действительно могут быть выявлены в процессе осуществления муниципального земельного контроля (так, например, силу части 2 статьи 2 областного закона от 1 августа 2017 года № 60-оз «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Ленинградской области» одной из основных задач муниципального земельного контроля является, в числе прочего, **обеспечение соблюдения требований о запрете порчи земель в результате нарушения правил обращения с отходами производства и потребления**).

К тексту законопроекта и приложенных к нему документов имеются следующие замечания юридико-технического и редакционного характера:

1) Учитывая то, что в статью 28.3 КОАП РФ предлагается внести единственное изменение, наименование законопроекта целесообразнее изложить в следующей редакции:

«О внесении **изменения** в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

2) В соответствии с требованиями Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов статью 1 законопроекта следовало бы изложить в иной редакции, одновременно исключив ее обозначение в качестве статьи и нумерацию:

«Внести изменение в часть 7 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации.....), дополнив ее после слов «вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных» словами «статьей 8.2.».

3) Статью 2 следовало бы исключить из текста законопроекта, поскольку согласно общему правилу, закрепленному в статье 6 Федерального закона от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации **по истечении десяти дней после дня их официального опубликования**, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

4) Наименование одного из приложений к законопроекту («Перечень актов федерального законодательства...») необходимо привести в соответствие с требованиями пункта «в» статьи 105 Регламента Государственной Думы, изложив его в следующей редакции:

«Перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального закона».

В ходе подготовки настоящего заключения правовым управлением исследовался вопрос о внесении в Государственную Думу иными субъектами права законодательной инициативы аналогичных по содержанию проектов федеральных законов. По результатам исследования установлено, что подобные законопроекты в Государственную Думу не вносились.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин