



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

21.08.18 № 3756-1/18-06-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
законности и правопорядку

О.А. Петрову

Заключение
на проект областного закона
«О внесении изменений в областной закон «Об административных
правонарушениях»

Вносит Губернатор Ленинградской области
(первое чтение)

Изучив представленный проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

Законопроектом предлагается областной закон от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз) дополнить статьей 5.12 и установить административную ответственность граждан, индивидуальных предпринимателей, должностных и юридических лиц за сброс и (или) сжигание отходов производства и потребления на территориях муниципальных образований Ленинградской области вне специально отведенных для этого мест, а также определить подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.12 и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о таких административных правонарушениях.

Законопроект внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, однако к нему имеются замечания правового характера.

1. Инициатором в обоснование необходимости принятия областного закона (далее – обоснование) указано, что применение мер административной ответственности за нарушения, связанные со сбросом и (или) сжиганием отходов производства и потребления, ни федеральным законодательством, ни законодательством Ленинградской области не предусмотрены, при этом статья 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусматривает административное наказание за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований **при обращении с**

отходами производства и потребления, а сброс и (или) сжигание отходов не относится к видам деятельности по обращению с отходами, определенным в статье 1 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», где обращение с отходами определено как сбор, накопление, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов.

Однако с таким утверждением полностью согласиться нельзя. Правовое управление в заключении на проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», внесенный в Законодательное собрание Ленинградской области Губернатором Ленинградской области (вх. № 4169-1/17-06-О от 7 августа 2017 года) отмечало, что диспозиция статьи 8.2 КоАП РФ является более широкой по своему содержанию, не ограничивается перечислением видов деятельности по обращению с отходами производства, а рассматривает в качестве правонарушения также и «иное обращение с отходами производства и потребления», производимое с нарушением экологических и санитарно-эпидемиологических требований. Мнение правового управления по данному вопросу основано на решении высшего судебного органа, согласно которому состав правонарушения, предусмотренного статьей 8.2 КоАП РФ, образует любая деятельность по обращению с отходами производства и потребления, которая ведется с нарушениями требований природоохранного законодательства (Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2015 года № 308-АД14-4895).

Таким образом, не исключается возможность привлечения к административной ответственности по статье 8.2 КоАП РФ за деяния, указанные в пункте 3 статьи 1 законопроекта. Учитывая это, можно предположить, что внесение предлагаемых изменений в административное законодательство Ленинградской области приведет к тому, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, может быть подвергнуто административному наказанию как по статье 8.2 КоАП РФ, так и по статье 5.12 областного закона № 47-оз.

Тем самым будет нарушено одно из правил назначения административного наказания, согласно которому никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение (часть 5 статьи 4.1. КоАП РФ), в связи с чем гипотеза и диспозиция статьи 5.12 областного закона в редакции пункта 3 статьи 1 законопроекта подлежат изменению.

2. В обосновании отмечено, что статьей 51 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлен запрет на сброс отходов производства и потребления в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву, а в соответствии с частью 1 статьи 18 Федерального закона от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» сжигание отходов производства и потребления без специальных установок при обращении с такими отходами запрещено, тем самым федеральным законом уже предусмотрены запреты на совершение действий,

перечисленных в статье 5.12 областного закона № 47-оз (пункт 3 статьи 1 законопроекта).

Предлагая установить в законе субъекта Российской Федерации административную ответственность за нарушение запретов, предусмотренных федеральным законодательством, необходимо учитывать, что в соответствии с подпунктом 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации относится вопрос установления административной ответственности за нарушение **законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации**, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Законодательство об административных правонарушениях, согласно части 1 статьи 1.1 КоАП РФ, состоит из указанного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

К предмету ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях пунктом 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ отнесено 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.

Пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях отнесен вопрос установления законами субъектов Российской Федерации административной ответственности **за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации**, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Из системного анализа приведенных норм следует, что федеральный законодатель, включая в систему законодательства об административных правонарушениях законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности, и наделяя в связи с этим субъекты Российской Федерации полномочиями по установлению административной ответственности, одновременно реализацию предоставленных региональному законодателю полномочий поставил в зависимость от положений статьи 1.3 КоАП РФ, устанавливающих исключительную компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях и тем самым определяющих пределы и границы нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации.

Следовательно, субъект Российской Федерации вправе установить административную ответственность лишь по вопросам, не урегулированным федеральным законом.

Основу для такого вывода дают и разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, согласно которым применению подлежат только те законы субъектов Российской Федерации, которые приняты с учетом положений статьи 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации, а также статьи 1.3.1 КоАП РФ, определяющей предметы ведения субъектов Российской Федерации. В частности, законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации (пункт 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Кроме того, в определении Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2012 года № 48-АПГ12-7 «Об отмене решения Челябинского областного суда от 19 июля 2012 года и признании недействующей статьи 13 Закона Челябинской области от 27 мая 2010 года № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области» указано, что законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет **предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального закона.**

Таким образом, реализация законопроекта в виде областного закона приведет к установлению на уровне субъекта Российской Федерации административной ответственности за нарушение норм федеральных законов, принятию правового акта с превышением полномочий субъекта Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, что в соответствии с подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, является коррупциогенным фактором, и наличие которого в нормативных правовых актах Ленинградской области, согласно части 3 статьи 2 областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области», недопустимо.

3. Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что субъект Российской Федерации вправе установить административную ответственность за сброс и (или) сжигание отходов производства и потребления только в том случае, если указанные деяния не подпадают под признаки административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.2 КоАП РФ либо иной нормой КоАП РФ, а вред такими деяниями причиняется неурегулированным федеральным законодательством общественным отношениям в сфере охраны окружающей среды, природопользования и (или) благоустройства.

Таким образом, вопрос дополнения областного закона № 47-оз новой структурной единицей является дискуссионным, сам законопроект, его концепция нуждаются в дополнительном обсуждении и доработке с учетом замечаний,

изложенных в настоящем заключении, а текст законопроекта в редакторской правке.

Заместитель начальника
правового управления – начальник
отдела правовой и антикоррупционной экспертизы



Н.Б. Вовк