



Прокуратура
Российской Федерации

**ПРОКУРАТУРА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Торжковская ул., д. 4,
Санкт-Петербург, 197342

10.2018 № 22-16-2018

На № _____ от _____

Председателю постоянной
комиссии Законодательного
собрания Ленинградской области по
законности и правопорядку

Петрову О.А.



ЭП

Уважаемый Олег Александрович!

Прокуратурой области проведена ревизия проекта областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях»» (далее - Проект).

Проект не соответствует требованиям федерального законодательства по следующим основаниям.

Инициатором Проекта предлагается областной закон от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее - Областной закон № 47-оз) дополнить новой ст. 5.12, устанавливающей административную ответственность за сброс отходов производства и потребления, а также сжигание отходов производства и потребления, за исключением термической переработки отходов производства и потребления, осуществляемой в установленном действующим законодательством порядке, на территориях муниципальных образований Ленинградской области вне специально отведенных для этого мест. Согласно примечанию к данной статье, под сбросом отходов производства и потребления понимается оставление отходов производства и потребления вне специально отведенных для этого мест.

Предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях установлены в ст. 1.3.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), в соответствии с которой законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях может быть установлена административная ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Иное отнесено к ведению Российской Федерации (ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ).

Разграничение компетенции Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в вопросах установления административной

3756

АБ № 439614

ответственности исключает возможность привлечения лица к административной ответственности за совершение одного и того же правонарушения по федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации. В этой связи обращаю внимание на заключение правового управления Законодательного собрания Ленинградской области от 21.08.2018, данное на Проект.

Вместе с тем при рассмотрении Проекта предлагаю принять во внимание следующее.

Статьей 6 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Федеральный закон № 89-ФЗ) к полномочиям субъектов РФ в рассматриваемой сфере, помимо прочего, отнесены организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов (далее - ТКО), а также утверждение порядка накопления ТКО (в том числе их раздельного накопления). Аналогичные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, закреплены в ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В целях реализации приведенных полномочий в Ленинградской области Управлением Ленинградской области по организации и контролю деятельности по обращению с отходами издан и действует приказ от 06.07.2017 № 6 «Об утверждении порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления)» (далее - Порядок).

Указанный Порядок накопления ТКО определяет общие требования к организации и порядку осуществления накопления (в том числе раздельного накопления) ТКО на территории Ленинградской области и предназначен для собственников ТКО - образователей ТКО, а также операторов по обращению с ТКО.

Так, например, в п. 5 Порядка указано, что накопление ТКО на территории Ленинградской области осуществляется образователями ТКО в соответствии с договором на оказание услуг по обращению с ТКО следующими способами:

а) в контейнеры, расположенные в мусороприемных камерах мусоропроводов;

б) в контейнеры, расположенные на контейнерных площадках (далее - централизованный способ накопления);

в) с использованием специально предназначенных емкостей при отсутствии контейнерных площадок (далее - децентрализованный способ накопления).

Подобным образом в п. 6 Порядка определены способы накопления крупногабаритных отходов на территории Ленинградской области.

Одновременно с принятием Порядка в ст. 5.11 Областного закона № 47-оз для граждан установлена административная ответственность за нарушение способов накопления ТКО, установленных порядком накопления ТКО, утверждаемым уполномоченным органом исполнительной власти Ленинградской области.

Таким образом, в законодательстве области имеет место норма, устанавливающая административную ответственность для образователей ТКО (граждан) в связи с накоплением отходов способом, несоответствующем Порядку. Представляется, что приведенным составом правонарушения могут быть охвачены деяния, связанные в том числе с накоплением отходов способом, непредусмотренным Порядком.

Между тем, административное законодательство не препятствует возможности регулирования административной ответственности «специальными» составами административных правонарушений с учетом необходимой специфики по элементам состава правонарушения (субъекта, объекта, объективной стороны) в рамках одного «объекта правонарушения», т.е. совокупности правоотношений, охраняемых законом.

Рассматривая вопрос введения иной административной ответственности на территории области в данной сфере, предлагаю принимать во внимание в дополнение к указанным выше нормативным положениям Порядка его п. 4, где регламентировано, что места накопления ТКО определяются согласно Территориальной схеме обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, утвержденной уполномоченным органом исполнительной власти Ленинградской области.

Таким образом, согласно приведенным нормам в их совокупности в Ленинградской области собственники ТКО (образователи ТКО) обязаны накапливать ТКО в определенных территориальной схемой местах способами, установленными в п. 5 Порядка.

Соответственно, объективную сторону предполагаемого правонарушения (сброс, оставление и тп.) следует конкретизировать в разрезе указанных выше полномочий субъекта РФ в рассматриваемой сфере, избегая отношений, урегулированных федеральными нормами.

Кроме того, как указано выше, согласно федеральному законодательству субъекты Российской Федерации вправе регулировать правоотношения лишь применительно к ТКО, иное (Проект распространяется на отходы в целом) является превышением пределов предоставленных полномочий, что расценивается как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (далее - Методика), принятие нормативного правового акта с нарушением компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

Также, необходимо учитывать, что, в целом, сжигание отходов не противоречит требованиям федерального законодательства.

В частности, по смыслу п. 74 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме», на землях общего пользования населенных пунктов возможно сжигать мусор, траву, листву и иные отходы, материалы или изделия, но только в местах и (или) способами, установленными органами местного самоуправления поселений и городских округов. В п. 77 данного нормативного документа говорится, что не допускается сжигать отходы и тару, разводить костры в местах, находящихся на расстоянии менее 50 метров от объектов защиты. При этом в КоАП РФ за нарушение правил пожарной безопасности установлена административная ответственность в ст. 20.4.

Помимо изложенного, Проект не в полной мере соответствует требованиям к юридико-техническому оформлению законопроектов, регламентированным в приложении 7 к постановлению Законодательного собрания Ленинградской области от 23.04.2002 № 186 «О Регламенте Законодательного собрания Ленинградской области» («Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов»). Например, не требуется примечание, определяющее «сброс» отходов как их «оставление», при возможности непосредственно в составе правонарушения апеллировать понятием «оставление».

Прошу учесть настоящие замечания при рассмотрении Проекта.

Старший помощник прокурора области
по взаимодействию с представительными
(законодательными) и исполнительными
органами, органами местного самоуправления

старший советник юстиции



Н.Ф. Зайцева

Входящий

Центральная картотека

Рег № 3756-1/18-06-0-5 от 24.10.2018

Группа: 29.Связанные входящие

Корр.: Прокуратура Ленинградской области № 22-16-2018 от 22.10.2018 (Зайцева Н.Ф. - старш. пом. прокурора по взаимодей. с ЗС ЛО);

Кому: ПЕТРОВ Олег Александрович

Состав: 4

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

Тема: Охрана общественного порядка, законность, законодательство (7.);

Связки: Ответ на - 3756-1/18-06-0 от 23/07/2018 02. Проект областного закона

Оригинал: ПЕТРОВ Олег Александрович - Председатель ПК по законности и правопорядку (24.10.2018)

Автор / Дата	Содержание	Исполнители:	План. / Факт	Исполнение
Коровина О.И. 24.10.2018	Оригинал	Артемова С.Б.;		