



ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Прокуратура
Ленинградской области**

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

Председателю постоянной
комиссии Законодательного
собрания Ленинградской области по
законности и правопорядку

Петрову О.А. Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

- 2 НОЯ 2020

29 10.2020 № 22-16-2020

№ 5221-1/20-22-0-3

На № _____ от _____

Уважаемый Олег Александрович!

Прокуратурой области проведена ревизия проекта областного закона «О внесении изменений в областной закон от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее - Проект), в ходе которой, установлено, что таковой не соответствует требованиям федерального законодательства, имеет коррупциогенные факторы, изложен с существенным несоблюдением правил юридической техники.

Предметом предлагаемого нормативного регулирования выступает изменение действующего в Ленинградской области порядка привлечения к административной ответственности за региональные административные правонарушения, а также введение новых составов правонарушений и установление за их совершение ответственности путем корректировки областного закона от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее - Областной закон № 47-оз).

Так, Проектом предлагается установить возможность рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных на территориях городских и сельских поселений, административными комиссиями, созданными в соответствующих поселениях, то есть фактически наделить органы местного самоуправления муниципальных образований «первого уровня» отдельными государственными полномочиями.

При этом, изменяя процедуру привлечения к административной ответственности и затрагивая компетенцию органов местного самоуправления, инициатор Проекта не предлагает одновременную корректировку областного закона от 13.10.2006 № 116-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере административных правоотношений», что является нарушением требований главы 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), регламентирующей порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

АБ № 549933



593499859215

Следует отметить, что фактически инициатор Проекта предлагает вернуть ранее действующий в Ленинградской области порядок административного производства, однако измененный областным законом от 22.10.2018 № 101-оз (далее - Областной закон № 101-оз), вступившим в силу с 01.01.2019.

Пояснительная записка к Проекту не содержит каких-либо новых доводов, которые бы не принимались во внимание Законодательным собранием Ленинградской области при принятии Областного закона № 101-оз, требующих вновь изменения нормативного регулирования рассматриваемого вопроса.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации нормативное регулирование должно соотноситься с вытекающим из статей 1, 2, 15, 17, 18, 19 и 55 Конституции Российской Федерации принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм, надлежащее гарантирование правового положения субъектов длящихся правоотношений, предоставление им адекватных временных и иных возможностей для адаптации к изменившимся нормативным условиям приобретения и реализации соответствующих прав и свобод (постановления от 24.05.2001 № 8-П, от 29.01.2004 № 2-П, от 20.04.2010 № 9-П, от 27.03.2012 № 8-П, от 06.02.2014 № 2-П и др.).

Кроме того, как указано выше, Проектом предлагается ввести 9 новых составов административных правонарушений, 7 из них в главу 4 (в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства) и 2 в главу 5 (в сфере охраны окружающей среды и природопользования).

В частности, предлагается дополнить статью 4.5 Областного закона № 47-оз, предусмотрев ответственность за складирование и хранение строительных и иных материалов, изделий конструкций, различной специальной техники, оборудования, машин и механизмов на необорудованной для этих целей территории, а равно вне установленных для этих целей мест, в том числе при организации и производстве земляных, строительных, дорожно-строительных и иных видов работ.

Между тем, проектируемый состав правонарушения не в полной мере имеет критерии разграничения его с уже существующим составом правонарушения в названной статье Областного закона № 47-оз, который предусматривает ответственность за складирование по сути любого имущества вне территорий домовладений в нарушение установленных правил.

В тоже время Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно подчеркивал, что применение административной ответственности может иметь место только на основе закона, четко определяющего состав административного правонарушения (постановления

от 15.07.1999 № 11-П, от 27.05 2003 № 9-П, от 17.06.2004 № 12-П, от 29.06.2004 № 13-П, от 14.02.2013 № 4-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21.04.2005 № 122-О, от 01.12.2009 № 1486-О-О, от 28.06.2012 № 1253-О, от 10.10.2013 № 1485-О и др.).

При этом, как указано в пункте 35 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» неясность и неоднозначное толкование нормативного правового акта или его части является самостоятельным основанием для признания нормативного правового акта или его части противоречащим федеральному законодательству и недействующими.

Также не ясным и неопределенным по объективной стороне правонарушения представляется проектируемый состав предлагаемой статьи 4.16, согласно которому ответственность повлечет совершение действий, нарушающих установленные требования по соблюдению чистоты и порядка в местах общественного пользования, массового посещения и отдыха.

Кроме того, 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. Разграничение компетенции Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в вопросах установления административной ответственности должно исключать возможность привлечения лица к административной ответственности за совершение одного и того же правонарушения по федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации.

Однако предлагаемый состав правонарушения по своей сути не позволяет однозначно его разграничить, например, с такими составами как 6.3, 6.35, 8.2 и пр. КоАП РФ.

Второй состав правонарушения в проектируемой статье 4.16 увязывает деяние со сжиганием листвы, травы, тополиного пуха, частей деревьев и кустарников, других остатков растительности.

Вместе с тем, указанные правоотношения урегулированы Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее - Федеральный закон № 69-ФЗ). Во исполнение данного федерального закона постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390 утверждены правила противопожарного режима в Российской Федерации (далее - Правила). Правилами установлены требования к поведению людей, порядку организации производства и (или) содержания территорий, зданий,

сооружений, помещений организаций и других объектов защиты (далее - объекты защиты) в целях обеспечения пожарной безопасности. Так, например, в п. 72 (1) Правил определены условия, при которых допускается производить сжигание сухой травянистой растительности на земельных участках населенных пунктов, землях промышленности и энергетики, транспорта, связи, радиовещания и др. Установлен запрет на разведение костров, а также сжигание мусора, травы, листвы и иных отходов, материалов или изделий на землях общего пользования населенных пунктов, кроме как в местах и (или) способами, установленными органами местного самоуправления поселений и городских округов.

За нарушение Правил административная ответственность установлена в ст. 20.4 КоАП РФ. В соответствии с положениями ст. 6 Федерального закона № 69-ФЗ, ст.ст. 23.34, 28.3 КоАП РФ производство по делам об административных правонарушениях предусмотренных указанной статьей административного кодекса, осуществляется должностными лицами государственной противопожарной службы.

Требует дополнительной проработки состав правонарушения, предлагаемый в проектируемой статье 4.17.

В частности, следует уточнить предмет правонарушения - не ясно какие территории имеются ввиду, в качестве охраняемых от загрязнения. Объективная сторона правонарушения также нуждается в усовершенствовании - не ясно будет ли охватываться правонарушением загрязнение территории грузом при наличии на транспортном средстве тента или укрытия. Используемый в составе правонарушения понятийный аппарат не соответствует законодательству - отсутствует такое понятие как «полигон твердых бытовых отходов (в том числе рекультивируемых)». Более того, требует дополнительной проработки вопрос возможность определения региональными и муниципальными нормативными актами мест мойки транспортных средств, слива топлива и масел, поскольку такая компетенция органов власти и местного самоуправления ни Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ), ни Федеральным законом № 131-ФЗ не определена.

Также не предоставлено органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления полномочий по регулированию отношений в сфере рекламы.

Законодательство Российской Федерации о рекламе состоит из Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе». Отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы могут регулироваться только принятыми в соответствии с указанным федеральным законом иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Все законодательные требования к рекламе установлены в названном Федеральном закона «О рекламе». Административная ответственность за нарушение таких требований определена в главе 14 КоАП РФ.

Между тем, инициатором Проекта предлагается на региональном уровне определить состав правонарушения в сфере рекламы и меру ответственности (в проектируемой статье 4.18 Областного закона № 47-оз), что выступает превышением пределов предоставленных полномочий и расценивается как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктам «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).

Не соблюдены все требования федерального законодательства и при определении состава правонарушения (проектируемая статья 4.19 Областного закона № 47-оз), связанного с самовольным изменением фасада здания и сооружения.

В данном случае инициатору Проекта следовало разграничить предлагаемое правонарушение с существующим составом, предусмотренным статьей 4.11 Областного закона № 47-оз - нарушение требований по содержанию фасадов, а также с рядом правонарушений, ответственность за которые установлена в КоАП РФ, в том числе 7.21, 7.22, 9.4, 9.5 и др.

Неоднократно в Законодательном собрании Ленинградской области обсуждался вопрос возможности введения региональной административной ответственности за организацию несанкционированной свалки отходов.

Статьей 6 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Федеральный закон № 89-ФЗ) к полномочиям субъектов РФ отнесены организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению лишь твердых коммунальных отходов (далее - ТКО), а также утверждение порядка накопления ТКО. В развитие данных полномочий издан приказ управления Ленинградской области по организации и контролю деятельности по обращению с отходами от 06.07.2017 № 6 «Об утверждении порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления)» (далее - Приказ). Указанный порядок определяет общие требования к организации и порядку обращения ТКО на территории Ленинградской области. В данном документе определены способы накопления ТКО.

Одновременно в ст. 5.11 Областного закона № 47-оз установлена административная ответственность за нарушение способов накопления ТКО, установленных порядком накопления ТКО (в том числе их раздельного

накопления) на территории Ленинградской области, утверждаемым уполномоченным органом исполнительной власти Ленинградской области.

Таким образом, в законодательстве области имеет место норма, устанавливающая административную ответственность в сфере обращения с отходами.

В предложенной разработчиком проекта редакции состав административного правонарушения свидетельствует о превышении пределов предоставленных полномочий органов власти субъекта РФ (коррупциогенный фактор, предусмотренный п/п «д» п. 3 Методики), поскольку устанавливает ответственность за нарушение федеральных требований, более того уже предусмотренную ст. 8.2 КоАП РФ.

В силу части 5 статьи 8 Федерального закона № 184-ФЗ законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, затрагивающие права и свободы человека и гражданина, вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования. Между тем, согласно статье 3 Проекта закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Кроме того, Проект в полной мере не 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»).

Прошу учесть настоящие замечания при рассмотрении Проекта.

О результатах рассмотрения настоящего письма прошу сообщить.

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

старший советник юстиции



Н.Ф. Зайцева