



100553 588106



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67
тел.: 274-85-18, факс: 274-85-39

17.06.14 № 3305 -1/14-06-0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по государственному, административно-
территориальному устройству
и местному самоуправлению

Ю.В. Соколову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О прекращении осуществления органами
местного самоуправления отдельных муниципальных образований
Ленинградской области отдельных государственных полномочий в сфере
административных правоотношений и внесении изменений в некоторые
законодательные акты Ленинградской области»

Вносит Губернатор Ленинградской области А.Ю. Дрозденко
Первое чтение

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается прекратить дальнейшее осуществление отдельных государственных полномочий Ленинградской области в сфере административных правоотношений, переданных органам местного самоуправления сельских и городских (за исключением города Пикалево) поселений, указанных в приложении к областному закону от 13 октября 2006 года № 116-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере административных правоотношений» (далее – областной закон № 116-оз).

Указанные полномочия предполагается сохранить только за органами местного самоуправления муниципальных районов, Сосновоборского городского округа и, как указывалось выше, муниципального образования «Город Пикалево» Бокситогорского муниципального района, при этом в состав административных комиссий данных муниципальных образований предлагается ввести дополнительную штатную единицу.

В пояснительной записке к законопроекту говорится о том, что представленный законопроект подготовлен в соответствии с резолюцией Губернатора Ленинградской области к служебному документу от 27 января 2014 года № 72-12627/13. Кроме того, в пояснительной записке указывается на небольшой объем работы административных комиссий городских и сельских поселений (по результатам отчетов о деятельности комиссий) в сравнении с объемами субвенций, выделяемых бюджетам муниципальных образований из областного бюджета, в связи с чем делается вывод о необходимости сокращения (а фактически – упразднения) административных комиссий поселений.

Правовое управление отмечает, что решение о сокращении числа административных комиссий относится к категории вопросов целесообразности.

Вместе с тем нельзя не отметить, что органы местного самоуправления ряда муниципальных образований были наделены отдельными государственными полномочиями в сфере административных правоотношений сравнительно недавно (что исключает возможность проведения полноценного анализа их работы); кроме того – органы местного самоуправления указанных муниципальных образований были наделены данными полномочиями позднее даты вынесения Губернатором Ленинградской области упомянутой резолюции.

Так, органы местного самоуправления Новодевятицкого сельского поселения Всеволожского муниципального района были наделены соответствующими полномочиями областным законом от 14 февраля 2014 года № 2-оз, органы местного самоуправления Исадского сельского поселения Волховского муниципального района – областным законом от 14 февраля 2014 года № 3-оз, органы местного самоуправления Новосветского сельского поселения Гатчинского муниципального района – областным законом от 14 февраля 2014 года № 4-оз, органы местного самоуправления Кипенского сельского поселения Ломоносовского муниципального района – областным законом от 8 мая 2014 года № 21-оз (при этом следует учесть, что представленный законопроект в принципе не содержит указания на прекращение осуществления переданных полномочий органами местного самоуправления Кипенское сельское поселение).

В настоящее время на рассмотрении в Законодательном собрании Ленинградской области находятся законопроекты о наделении отдельными государственными полномочиями в сфере административных правоотношений органов местного самоуправления Пустомержского сельского поселения Кингисеппского муниципального района (№ 2630-1/14 от 5 мая 2014 года), Свирицкого сельского поселения Волховского муниципального района (№ 2688-1/14 от 7 мая 2014 года), Хваловского сельского поселения Волховского муниципального района (№ 3268-1/14 от 3 июня 2014 года).

При этом на законопроекты, предусматривающие наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления Пустомержского и Свирицкого сельских поселений получены в целом положительные заключения Губернатора Ленинградской области, за исключением отдельных замечаний, которые могут быть учтены в процессе рассмотрения законопроектов во втором чтении (что касается законопроекта №

3268-1/14 (Хваловское сельское поселение), то на него заключение Губернатора Ленинградской области еще не получено).

Следует отметить, что законопроект, внесенный Губернатором Ленинградской области и являющийся предметом настоящего заключения, является альтернативным по отношению к законопроектам № 2630-1/14, № 2688-1/14 и № 3268-1/14, а согласно статье 45 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области в случае если в Законодательное собрание внесены альтернативные проекты областного закона до рассмотрения в первом чтении законопроекта по тому же вопросу, указанные законопроекты и рассматриваются Законодательным собранием в первом чтении одновременно.

Таким образом, по указанным выше законопроектам Законодательному собранию Ленинградской области необходимо принимать консолидированное решение.

Помимо изложенного к содержанию законопроекта также имеются следующие замечания:

1. Наименование законопроекта после слов «отдельных государственных полномочий» следует дополнить словами «Ленинградской области».

2. В соответствии со статьей 1 законопроекта предлагается прекратить осуществление отдельных государственных полномочий в сфере административных правоотношений органами местного самоуправления муниципального образования «Город Коммунар» Гатчинского муниципального района, в то время как данными полномочиями, в соответствии с приложением к областному закону № 116-оз, наделены органы местного самоуправления Коммунарского городского поселения.

3. Подпункт «а» пункта 2 статьи 3 законопроекта перед словом «слова» следует дополнить словами «в абзаце пятом», а в подпункте «б» пункта 2 указанной статьи слова «после восьмого абзаца» необходимо заменить словами «после абзаца седьмого».

4. Следует отметить, что формула расчета размера субвенции, предоставляемой бюджету муниципального района, городского округа из областного бюджета, представленная в статье 6 областного закона № 116-оз, содержит показатель С - норматив текущих расходов на обеспечение деятельности ответственного секретаря административной комиссии (за исключением заработной платы с начислениями), равный 35200 рублям.

В связи с тем, что законопроектом предлагается предусмотреть в составе административной комиссии дополнительную единицу – члена административной комиссии, осуществляющего свою деятельность на постоянной основе в должности ведущего специалиста, возникает вопрос, нужно ли дополнять данную формулу новым показателем, определяющим норматив текущих расходов на обеспечение деятельности нового члена комиссии.

5. В соответствии со статьей 4 предлагается внести ряд изменений в областной закон от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз).

В частности, часть вторая статьи 1.9 дополняется новыми абзацами, согласно которым правом составлять протоколы об административных

правонарушениях, предусмотренных статьями 2.6 («Нарушение тишины и покоя граждан в период с 23.00 до 7.00 часов»), 7.1 («Нарушение установленных органами государственной власти Ленинградской области правил охраны жизни людей на водных объектах, расположенных на территории Ленинградской области») и 7.2 («Нарушение порядка официального использования герба и флага Ленинградской области») наделяются председатели, заместители председателя, ответственные секретари и другие члены административных комиссий муниципальных образований, а правом составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.7 («Нарушение возрастных ограничений при демонстрации аудиовизуальных произведений»), 2.8 («Допущение нахождения детей в местах, пребывание в которых может причинить вред их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию») и 2.9 («Допущение нахождения детей в ночное время в общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей») наделяются председатели, заместители председателя, ответственные секретари и другие члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Как указано в пояснительной записке, данные новации обусловлены тем, что должностные лица органов внутренних дел (полиции) были исключены из числа лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных областным законом № 47-оз, в связи с чем возникла необходимость возложения данных обязанностей на иных должностных лиц.

В связи с этим необходимо отметить следующее:

Во-первых, статья 2.7 («Нарушение возрастных ограничений при демонстрации аудиовизуальных произведений») областного закона № 47-оз признана утратившей силу в соответствии с областным законом от 9 апреля 2014 года № 17-оз «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях».

Во-вторых, предложение о наделении членов административных комиссий полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях не вполне соотносится с предложением об упразднении административных комиссий в городских и сельских поселениях (статья 1 законопроекта), даже с учетом того, что в состав районных административных комиссий будет введена дополнительная штатная единица.

Так, в случае принятия законопроекта кто-то из членов административной комиссии муниципального района будет вынужден выезжать для составления протоколов об административных правонарушениях в сельские и городские поселения, территориально входящие в состав муниципального района.

Учитывая положения статьи 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КОАП РФ), согласно которым протокол об административном правонарушении, по общему правилу, должен составляться на месте выявления административного правонарушения, а также положения статьи 28.5 КОАП РФ об административных правонарушениях, согласно которым, по общему правилу, протокол об административном

правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения, реализация предлагаемых инициатором законопроекта изменений может быть существенно затруднена.

Во-третьих, весьма спорным является вопрос о наделении членов административных комиссий полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 2.6 областного закона № 47-оз («Нарушение тишины и покоя граждан в период с 23.00 до 7.00 часов»), поскольку речь в данном случае идет о выполнении членами комиссий своих обязанностей в ночное время, кроме того, выполнение таких обязанностей сопряжено с риском причинения вреда со стороны лиц, совершающих данный вид административного правонарушения.

Правовое управление отмечает, что в настоящее время Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят в первом чтении проект Федерального закона № 461095-6 «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», согласно которому протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) при условии наличия соглашений между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий.

В случае принятия указанного проекта федерального закона протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 2.6 областного закона № 47-оз, смогут составлять должностные лица ГУ МВД Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Аналогичное замечание (в части, касающейся необходимости составления протоколов в ночное время) может быть высказано и в отношении предложения о возложении обязанностей по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 2.9 («Допущение нахождения детей в ночное время в общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей») на членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Реализация предлагаемых инициатором законопроекта изменений может привести к тому, что одно и то же лицо, входящее в состав административной комиссии или комиссии по делам несовершеннолетних, будет вынуждено составлять протоколы об административных правонарушениях (в ряде случаев – в ночное время) и одновременно участвовать в работе комиссии по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

В-четвертых, несмотря на приведенные в пояснительной записке к законопроекту доводы, подтверждающие правомерность включения в состав органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, должностных лиц, наделенных полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, решение о предоставлении членам административных комиссий, комиссий по делам

несовершеннолетним права составлять протоколы об административных правонарушениях выглядит неоднозначно.

Имеющиеся в пояснительной записке ссылки на законы иных субъектов Российской Федерации следует оценивать объективно, так как анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод о различном подходе к решению данного вопроса: в ряде субъектов Российской Федерации члены административных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних действительно наделены полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, однако в законах многих других субъектов Российской Федерации подобные нормы отсутствуют.

В статье 5 Закона Республики Бурятия от 5 мая 2011 года № 2003-IV «Об административных правонарушениях», например, вообще содержится норма, согласно которой должностные лица, уполномоченные на составление протоколов об административных правонарушениях, не должны одновременно являться членами административных комиссий.

Данная позиция, по мнению правового управления, также заслуживает внимания, поскольку она соотносится с положениями статьи 24.1 КОАП РФ об административных правонарушениях, согласно которым одной из задач производства по делам об административных правонарушениях является **объективное** выяснение обстоятельств каждого дела (объективность в данном случае обеспечивается в том числе путем установления запрета на совмещение функций по составлению протоколов и по рассмотрению дел об административных правонарушениях).

Кроме того, данная позиция находит подтверждение и в иных нормах КОАП РФ об административных правонарушениях.

Так, в соответствии с пунктами 4-6 части 1 статьи 1.3.1 КОАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (пункт 4); создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации (пункт 5); определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации (пункт 6).

При этом согласно части 2 указанной статьи законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в пунктах 4-6 части 1 статьи 1.3.1.

В случае наделения **органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации.**

Таким образом, речь в данном случае идет о возможности составления протоколов об административных правонарушениях **должностными лицами органов местного самоуправления.**

В соответствии со статьей 29.2 КОАП РФ член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если они лично, прямо или косвенно заинтересованы в разрешении дела. В данном случае указанные лица обязаны заявить самоотвод.

Что касается судебной практики по данному вопросу, то в качестве примера можно привести Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2013 года по делу № 43-АПГ12-24 о признании недействующими отдельных положений Закона Удмуртской Республики от 13 октября 2011 г. № 57-РЗ «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений».

В частности, на предмет соответствия федеральному законодательству судом исследовалась часть 3 статьи 35 вышеуказанного Закона Удмуртской Республики, согласно которой протоколы об административных правонарушениях, дела о которых уполномочены рассматривать административные комиссии, вправе составлять председатели, заместители председателей, секретари и члены административных комиссий.

Отказывая в удовлетворении требований в части признания недействующей указанной нормы суд определил, что она федеральному законодательству не противоречит.

Учитывая различные подходы к решению вопроса о возможности совмещения членами административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях и последующему рассмотрению дел об административных правонарушениях, полагаем, что указанный вопрос нуждается в дополнительном обсуждении.

6. В соответствии со статьей 4 законопроекта статью 1.9 областного закона № 47-оз предлагается дополнить новой частью шестой, в соответствии с которой председатели, заместители председателя и ответственные секретари комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и административных комиссий, вынесших постановление о наложении административного штрафа, могут составлять протоколы об административном правонарушении, предусмотренном частью первой статьи 20.25 КОАП РФ («Неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный КОАП РФ»).

В качестве обоснования предлагаемых изменений инициатором законопроекта в пояснительной записке делаются ссылки на пункт 12 части 5 КОАП РФ, согласно которому протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица органов, вынесших постановление о наложении административного штрафа, либо уполномоченные лица коллегиальных органов, вынесших постановление о наложении административного штрафа, а также на часть 5 статьи 32.2 КОАП РФ, в соответствии с которой при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, уполномоченное лицо коллегиального органа, рассмотревшего дело об административном правонарушении, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном

частью 1 статьи 20.25 КОАП РФ. В отношении лица, не уплатившего административный штраф.

Поскольку, как указано в пояснительной записке, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и административные комиссии являются коллегиальными органами, наделенными правом рассматривать дела об административных правонарушениях, уполномоченные лица указанных органов вправе составлять протоколы об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 КОАП РФ.

Правовое управление полагает, что на практике реализация предлагаемых инициатором законопроекта изменений может быть затруднена в связи с тем, что количество административных материалов, по которым назначенный в качестве административного наказания штраф не оплачивается, может оказаться достаточно большим, в связи с чем существенно увеличится объем работы комиссий.

Вторая проблема связана с особенностями состава, предусмотренного частью 1 статьи 20.25 КОАП РФ. Правонарушение, выразившееся в неуплате административного штрафа в установленный законом срок, является бездействием, местом совершения которого будет являться место жительства лица, обязанного уплатить административный штраф.

Срок давности для привлечения виновного к административной ответственности исчисляется с момента совершения правонарушения, поэтому в целях соблюдения принципа неотвратимости административного наказания уполномоченное лицо комиссии должно своевременно реагировать на факт правонарушения и соблюдать требования, установленные статьей 28.5 КОАП РФ о сроках составления протокола об административном правонарушении (протокол должен быть составлен немедленно после выявления совершения административного правонарушения) и статьей 28.8 КОАП РФ о сроках направления протокола и иных материалов дела на рассмотрение (протокол направляется судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента составления протокола).

Еще одна проблема заключается в том, что, когда уполномоченному лицу комиссии станет известно о факте правонарушения по части 1 статьи 20.25 КОАП РФ, он должен будет предпринять меры по вызову лица, совершившего административное правонарушение, для составления административного протокола. Протокол, составленный уполномоченным лицом комиссии по части 1 статьи 20.25 КОАП РФ, должен быть немедленно передан на рассмотрение мировому судье. Вместе с передачей протокола и материалов дела к мировому судье должно быть препровождено лицо, совершившее административное правонарушение, так как в качестве санкции за данное правонарушение в КОАП РФ предусмотрен не только штраф, но и административный арест.

Представляется, что уполномоченные лица комиссий не смогут обеспечить принудительное препровождение лица в целях рассмотрения дела об административном правонарушении.

В случаях, когда правонарушитель не является для составления протокола, у уполномоченных лиц комиссий, в отличие от мирового судьи, отсутствует

право вынесения определения о приводе, также они не наделены полномочиями по доставлению правонарушителя для составления протокола (статья 27.2 КОАП РФ).

Возможность составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КОАП РФ, уполномоченными лицами комиссий с точки зрения соответствия положениям статьи 1.3.1 КОАП РФ.

Как указано в 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.**

Исходя из содержания данной нормы, правом по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных КОАП РФ могут быть наделены только должностные лица органов местного самоуправления, которые осуществляют полномочия по контролю (надзору), делегированные Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации органам местного самоуправления, либо должностные лица органов местного самоуправления, которые осуществляют муниципальный контроль.

Анализ регионального законодательства в данной сфере позволил выявить единственный нормативный правовой акт, регулирующий данные вопросы – Закон Архангельской области от 29 октября 2010 года № 214-16-ОЗ «О возвращении отдельных государственных полномочий Архангельской области в сфере административных правонарушений и о внесении изменений и дополнений в отдельные областные законы».

В соответствии с указанным Законом Архангельской области административные комиссии осуществляют в пределах своей компетенции, определенной КОАП РФ и областным законом "Об административных правонарушениях", полномочия по контролю (надзору), в том числе в соответствии с пунктом 12 части 5 статьи 28.3 и частью 5 статьи 32.2 КОАП РФ по контролю за уплатой административных штрафов в соответствии с постановлениями, вынесенными соответствующими административными комиссиями.

При осуществлении административными комиссиями указанных полномочий, **должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований, входящие в состав соответствующих административных комиссий и указанные в перечне, предусмотренном подпунктом 5 пункта 1 настоящей статьи,** вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КОАП РФ.

Аналогичным образом решается в Архангельской области и вопрос о составлении протоколов членами комиссий по делам несовершеннолетних.

Указанным Законом Архангельской области определено, что комиссии по делам несовершеннолетних осуществляют в пределах своей компетенции, определенной КОАП РФ и областным законом "Об административных правонарушениях", полномочия по контролю (надзору), в том числе в соответствии с пунктом 12 части 5 статьи 28.3 и частью 5 статьи 32.2 КОАП РФ полномочия по контролю за уплатой административных штрафов в соответствии с постановлениями, вынесенными соответствующими комиссиями по делам несовершеннолетних.

При осуществлении комиссиями по делам несовершеннолетних указанных полномочий **должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований, входящие в состав соответствующих комиссий по делам несовершеннолетних и указанные в перечне, предусмотренном подпунктом 4 пункта 1 настоящей статьи, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.**

Полагаем, что данный опыт законодательного регулирования может быть учтен при работе над законопроектом.

Начальник
Правового управления



Д.В. Малкин