



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

16.03.15 № 1213-115-06-0-2

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 А.Ю. Дрозденко
Первое чтение

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

Вместе с тем к тексту проекта областного закона имеются следующие замечания правового, юридико-технического и редакционного характера.

1. В соответствии с проектом областного закона предлагается определить должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.6 (Нарушение тишины и покоя граждан в период с 23.00 до 7.00 часов), 2.8 (Допущение нахождения детей в местах, пребывание в которых может причинить вред их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию), 2.9 (Допущение нахождения детей в ночное время в общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей), 7.1 (Нарушение установленных органами государственной власти Ленинградской области правил охраны жизни людей на водных объектах, расположенных на территории Ленинградской области), 7.2 (Нарушение порядка официального использования официальных символов Ленинградской области), 7.5 (Непринятие мер по изданию правовых актов органов местного самоуправления, издание которых требуется для реализации решений, принятых на местном референдуме, собрании (сходе) граждан), 7.6 (Создание препятствий в осуществлении деятельности органов местного самоуправления), 7.7 (Неисполнение нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований

Ленинградской области), а также частью второй статьи 6.4 (Нарушения в сфере организации обслуживания пассажиров наземным пассажирским транспортом общего пользования в части, касающейся нарушения порядка организации транспортного обслуживания, установленного муниципальным правовым актом) областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз).

В соответствии с проектом областного закона полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.5, предлагается наделить должностных лиц органа исполнительной власти Ленинградской области, обеспечивающего взаимодействие Администрации Ленинградской области с органами местного самоуправления, а полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.6, 2.8, 2.9, 7.1, 7.2, 7.6, 7.7 и частью второй статьи 6.4, - должностных лиц органов местного самоуправления, определенных в соответствии с областным законом 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».

Следует отметить, что в соответствии с пояснительной запиской к проекту областного закона полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных перечисленными выше статьями областного закона № 47-оз (в том числе и статьей 7.5), предлагается наделить исключительно должностных лиц органов местного самоуправления, но не должностных лиц органа исполнительной власти Ленинградской области, обеспечивающего взаимодействие Администрации Ленинградской области с органами местного самоуправления.

В этом смысле проект областного закона и пояснительная записка к нему не соотносятся друг с другом.

2. Анализируя положения проекта областного закона, в соответствии с которыми предполагается наделение должностных лиц органов местного самоуправления 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), следует отметить, что данный вопрос ранее рассматривался правовым управлением в рамках заключения на проект областного закона № 3305-1/14 от 4 июня 2014 года «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» (далее – законопроект № 3305).

Так, в заключении правового управления на законопроект № 3305 было указано, что вопрос о наделении членов административных комиссий полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 2.6 областного закона № 47-оз,

является дискуссионным, поскольку речь в данном случае идет о выполнении членами административных комиссий своих обязанностей в ночное время; кроме того, выполнение таких обязанностей сопряжено с риском причинения вреда со стороны лиц, совершающих соответствующее административное правонарушение.

Данный вывод правового управления в полной мере распространяется и на рассматриваемый проект областного закона, поскольку в случае его принятия в предлагаемой инициатором редакции неизбежно возникнут вопросы относительно его последующей реализации, а именно: должностные лица органов местного самоуправления будут вынуждены выполнять возложенные на них обязанности в ночное время, не обладая при этом достаточными силами и средствами.

3. Рассматривая вопрос об определении должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.8, 2.9 и 6.4 областного закона № 47-оз, необходимо принимать во внимание следующие обстоятельства.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2014 года № 74-АПГ14-7 признана недействующей статья 3.4 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях, устанавливавшая административную ответственность должностных лиц и юридических лиц за нахождение детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для реализации товаров только сексуального характера, в пивных ресторанах, винных барах, пивных барах, рюмочных, в других местах, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, и в иных местах, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию (часть 1 указанной статьи), а также административную ответственность родителей (лиц, их заменяющих), должностных лиц и юридических лиц за нахождение детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) в ночное время на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для обеспечения доступа к сети Интернет, а также для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания (организациях или пунктах), для развлечений, досуга, где в установленном законом порядке предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, и в иных общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей.

Так, Верховный Суд Российской Федерации указал, что, устанавливая административную ответственность за непринятие мер по недопущению

нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) в общественных и иных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, в частях 1 и 3 статьи 3.4 КоАП Республики Саха (Якутия), Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) вышло за пределы предоставленных ему полномочий, поскольку административная ответственность за нарушение законодательства о предупреждении причинения вреда здоровью детей, их интеллектуальному, психическому, физическому, духовному и нравственному развитию предусмотрена федеральным законодательством, и субъект Российской Федерации не вправе дополнять ее собственным регулированием.

В частности, Верховный Суд Российской Федерации отметил, что предусмотренные частями 1 и 3 статьи 3.4 КоАП Республики Саха (Якутия) деяния подпадают под действие части 1 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающей ответственность родителей и законных представителей несовершеннолетних за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних.

Аналогичные выводы относительно невозможности установления законом субъекта Российской Федерации административной ответственности за нахождение детей в местах, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, а также за нахождение детей в ночное время в определенных местах без сопровождения родителей, содержатся в определениях Верховного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2011 года № 1-Г11-26 и от 13 марта 2013 года № 64-АПГ13-1.

Далее, определениями Верховного Суда Российской Федерации от 27 августа 2014 года № 45-АПГ14-7 и от 1 октября 2014 года № 45-АПГ14-9 признаны недействующими пункты 1 и 4 статьи 24-1 Закона Свердловской области от 14 июня 2005 года № 52-оз «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области», устанавливавшие административную ответственность осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом межмуниципального (пригородного и междугородного) сообщения в случае отсутствия договора об обслуживании межмуниципальных (пригородных и междугородных) маршрутов регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом и (или) паспорта маршрута перевозчика, подтверждающих право перевозчика осуществлять перевозку пассажиров по соответствующему маршруту, а также за осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом муниципального сообщения в случае отсутствия договора об обслуживании муниципальных маршрутов регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом и (или) паспорта маршрута перевозчика, подтверждающих право перевозчика осуществлять перевозку пассажиров по

соответствующему маршруту, в случае, если муниципальными нормативными правовыми актами предусмотрено заключение такого договора и получение такого паспорта.

В данных определениях Верховный Суд Российской Федерации указал, что правила и требования, а также ограничения в сфере пассажирских перевозок автомобильным транспортом определены действующим федеральным законодательством, административная ответственность за нарушение указанных требований также установлена на федеральном уровне (имеется в виду статья 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающая ответственность за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением), в связи с чем принятие субъектом Российской Федерации нормативного правового акта о регулировании пассажирских перевозок не предоставляет ему право устанавливать административную ответственность за нарушения в области транспортного обслуживания населения, поскольку эти правоотношения урегулированы на уровне Российской Федерации.

Принимая во внимание сложившуюся судебную практику, правовое управление полагает целесообразным в рамках рассмотрения представленного проекта областного закона решить вопрос о признании статей 2.8, 2.9 и 6.4 областного закона № 47-оз утратившими силу, а не об определении должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных данными статьями.

4. Рассматривая вопрос об определении должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.1 областного закона № 47-оз, необходимо принимать во внимание следующее обстоятельство.

26 декабря 2014 года депутатом В.С. Каторгиной в Законодательное собрание Ленинградской области внесен проект областного закона № 7632-1/14-22-0 «О внесении изменений в областной закон Ленинградской области от 02.07.2003 «Об административных правонарушениях» (далее – законопроект № 7632), который предполагает исключение статьи 7.1 из главы 7 «Административные правонарушения против порядка управления» областного закона № 47-оз с переносом ее содержания в главу 2 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, права граждан и здоровье населения» областного закона № 47-оз.

Следует отметить, что на законопроект № 7632 поступили положительные (в целом) заключения правового управления и Губернатора Ленинградской области, и 25 марта 2015 года планируется его принятие во втором (а возможно и в третьем) чтении.

В соответствии с окончательной редакцией законопроекта № 7632 статья 7.1 областного закона № 47-оз будет признана утратившей силу, а ее содержание будет перенесено в новую статью 2.10.

В связи с изложенным содержание проекта областного закона (в части, касающейся статьи 7.1) будет нуждаться в соответствующей корректировке.

5.В последнем абзаце пояснительной записки к проекту областного закона указано, что проектом областного закона также предлагается определить, что председатели, заместители председателя и ответственные секретари административных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав уполномочены составлять протоколы об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, однако сам текст проекта областного закона указанных положений не содержит. В этом смысле проект областного закона и пояснительная записка к нему не соотносятся друг с другом.

В заключение следует отметить, что указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют возможности принятия представленного проекта областного закона в первом чтении.

Проведенной в рамках настоящего исследования антикоррупционной экспертизой коррупциогенных факторов в представленном проекте областного закона не выявлено.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин